



דוח מבקר המדינה

היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת

▪ אייר התשפ"ה ▪ מאי 2025 ▪

היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת

מבוא

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (להלן - ועדת הבחירות המרכזית או ועדת הבחירות) פועלת מכוח חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הבחירות), והיא הגוף האחראי לארגון ולביצוע של הבחירות לכנסת שעומדות בבסיס המבנה הדמוקרטי של המשטר בישראל. תפקיד הוועדה לשמור על ניהול תקין ויעיל של הבחירות כדי להבטיח את מימוש רצון הבוחר. הוועדה היא גוף חקוק (סטטוטורי) עצמאי¹.

במהלך כשלוש שנים וחצי, מאפריל 2019 עד נובמבר 2022, התקיימו בישראל חמש מערכות בחירות רצופות לכנסות ה-21 עד ה-25, כמפורט בתרשים שלהלן.

תרשים 1: מועדי הבחירות לכנסת ומועדי פיזור, 2019 - 2022



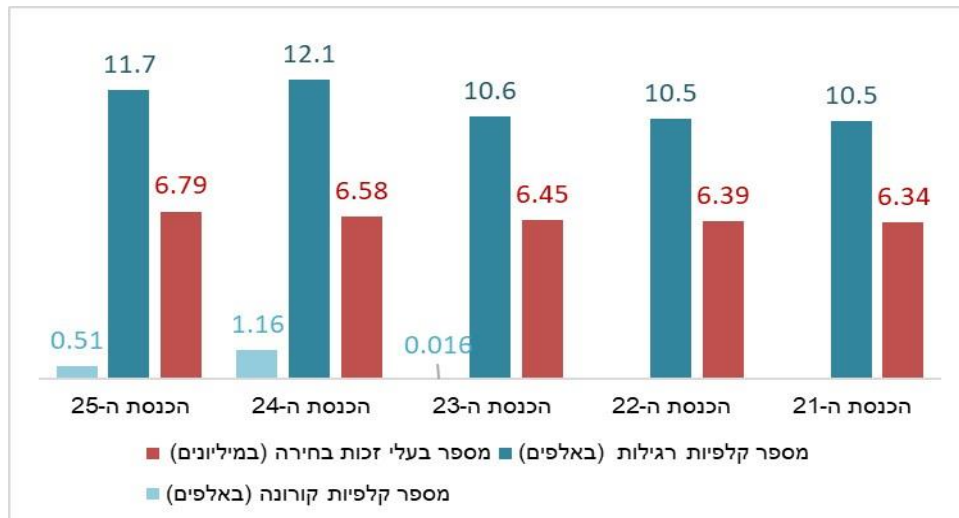
על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים שלהלן מוצג הגידול במספר בעלי זכות הבחירה והגידול במספר הקלפיות הרגילות בארץ (מיעוטן - קלפיות נגישות) וכן נתונים על הקלפיות עקב הקורונה, בחמש מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25². בתרשים לא מופיעים נתונים על קלפיות שפעלו בחו"ל. עקב מגפת הקורונה הוצבו במערכות הבחירות לכנסות ה-23 עד ה-25 קלפיות נוספות למבודדים - 16, 789 ו-279 קלפיות, בהתאמה. במערכות הבחירות לכנסות ה-24 וה-25 הוצבו קלפיות בבתי אבות ודיור מוגן - 368 ו-232 קלפיות, בהתאמה (להלן - הקלפיות עקב הקורונה).

¹ חוק הבחירות, סעיף 15(א). מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק ראשון (2021), "התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת", עמ' 791.

² נוסף על הקלפיות הרגילות הוצבו קלפיות גם בבתי חולים, בבתי סוהר, בבתי מעצר ובנציגויות ישראל בחו"ל.

תרשים 2: הקלפיות הרגילות (כולל קלפיות נגישות), הקלפיות הנוספות עקב הקורונה ובעלי זכות הבחירה, לפי כנסות, 2019 - 2022



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

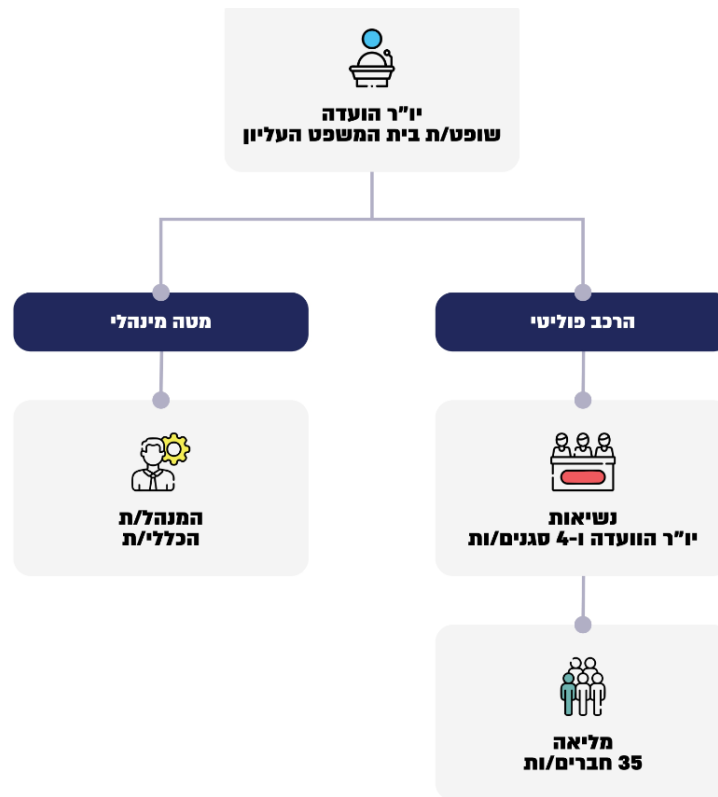
עולה כי במשך שלוש שנים וחצי ובין חמש מערכות בחירות, מאפריל 2019 עד נובמבר 2022, גדל מספר בעלי זכות הבחירה בכ-7% (מ-6.34 מיליון ל-6.79 מיליון); מספר הקלפיות הרגילות גדל בכ-11% (מכ-10,500 לכ-11,700). בבחירות לכנסת ה-25 מספר הקלפיות עקב הקורונה הגיע ל-511.

על פי חוק הבחירות, בראש ועדת הבחירות המרכזית מכהן שופט בית המשפט העליון, ונציגי הסיעות המיוצגות בכנסת משמשים חברי הוועדה. לצידו של יו"ר הוועדה פועלים סגנים שוועדת הבחירות המרכזית בוחרת מבין חבריה (להלן - נשיאות הוועדה או הנשיאות)³. לצד ועדת הבחירות המרכזית פועל בקביעות סגל מינהלי המופקד על ההיערכות לבחירות וניהולן (להלן - המטה המינהלי), ובראשו עומדת מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית⁴. התרשים שלהלן מציג את המבנה הארגוני של ועדת הבחירות המרכזית.

3 חוק הבחירות, סעיפים 16 ו-17.

4 חוק הבחירות, סעיף 17א; חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, סעיף 41(ב).

תרשים 3 : ועדת הבחירות המרכזית - מבנה ארגוני



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

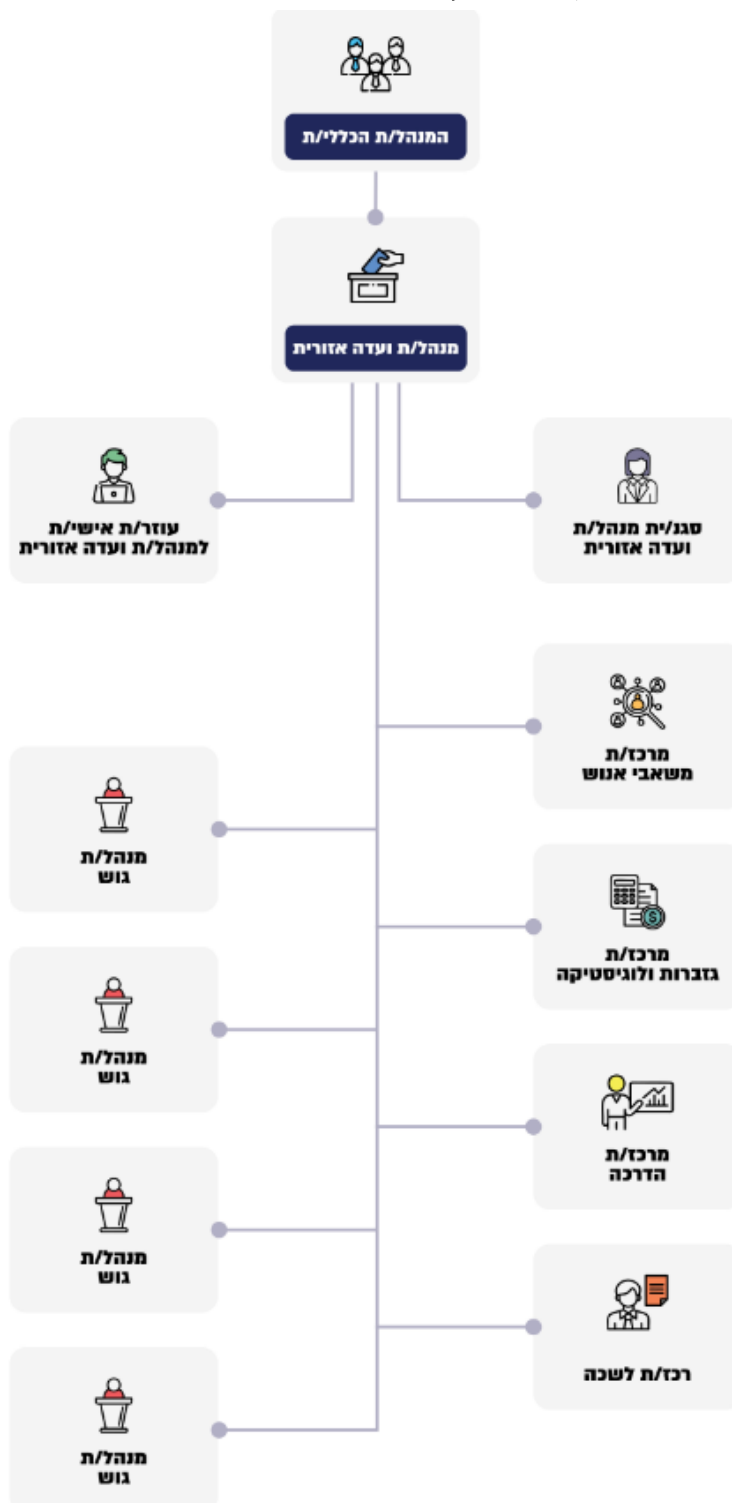
לקראת מועד הבחירות ממנה ועדת הבחירות המרכזית ועדות בחירות אזוריות.⁵ תפקידה של ועדה אזורית הוא לגייס עובדים באזור שעליו היא מופקדת, לארגן את הבחירות בקלפיות שבאזור ולפקח עליהן, לסכם את תוצאות ספירת הקולות של ועדות הקלפי שבאזור ולהעביר את התוצאות לוועדה המרכזית בצירוף חומר הבחירות.⁶ לצורך ביצוע מערכת הבחירות לכנסת ה-25 מינתה ועדת הבחירות המרכזית 20 ועדות אזוריות ו-6 ועדות משנה.⁷ התרשים שלהלן מציג את המבנה הארגוני הגנרי של ועדה אזורית.

5 חוק הבחירות, סעיפים 15(ב) ו-19.

6 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק ראשון (2021), "התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת", עמ' 802.

7 ועדות המשנה מתפקדות כאתר נוסף לריכוז קלפיות כאשר הוועדה האזורית אחראית על שטח גיאוגרפי נרחב (כגון הוועדה האזורית באר-שבע).

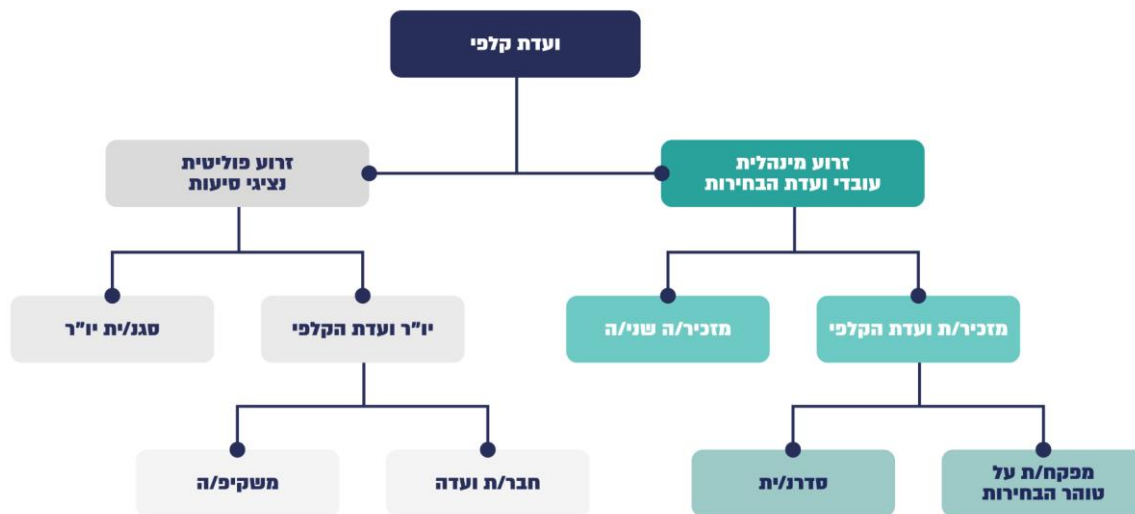
תרשים 4: ועדה אזורית - מבנה ארגוני



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כמו כן, ועדת הבחירות המרכזית ממנה ועדות קלפי שתפקידן ניהול תהליך ההצבעה בקלפיות, ספירת הקולות, פיקוח על תקינות וטוהר ההצבעה והספירה והעברת החומרים לוועדה האזורית. התרשים להלן מציג את המבנה הארגוני של ועדת קלפי בקלפיות רגילות.

תרשים 5: ועדת קלפי - מבנה ארגוני



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

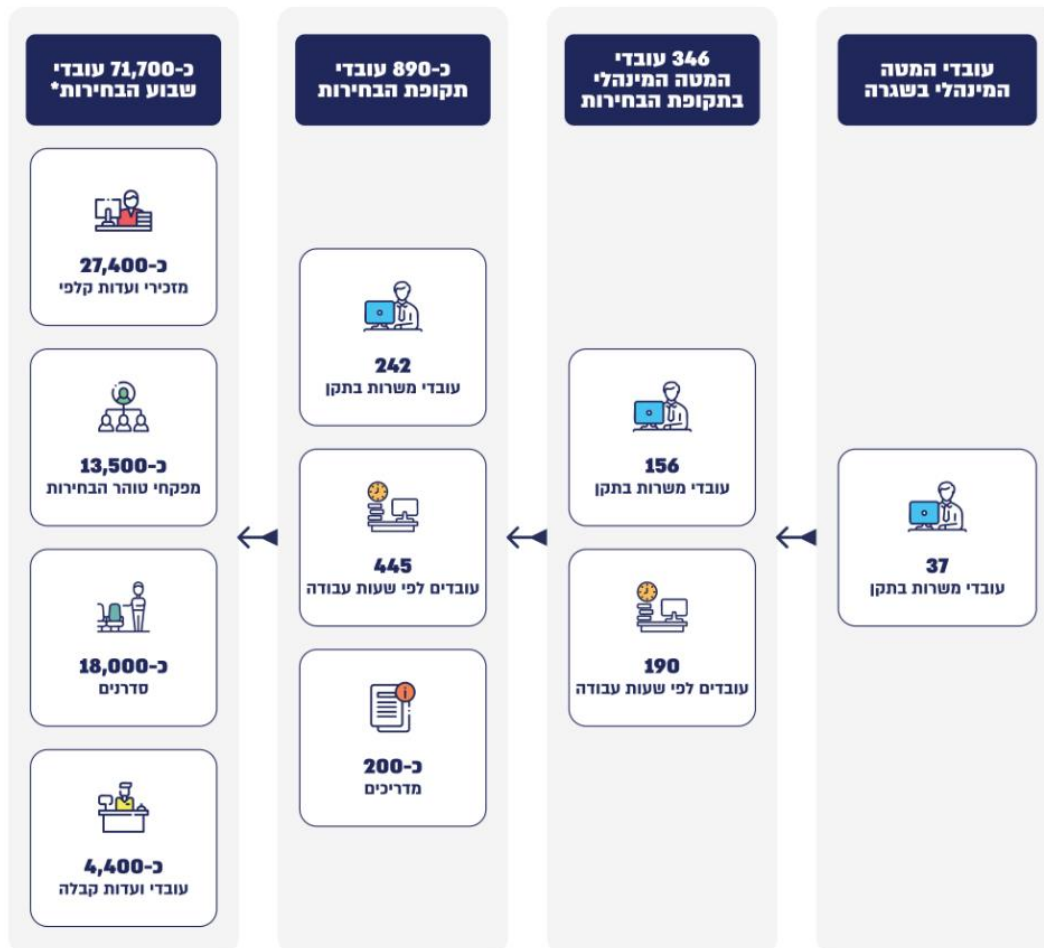
מאוגוסט 2022 עד אוגוסט 2023, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות המרכזית. הביקורת כללה את הנושאים האלה: משאבי הוועדה לצורך קיום הבחירות; שילוב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בקרב עובדי תקופת הבחירות; העסקת עובדי מדינה בתקופת הבחירות; קציבת תקופת הכהונה של מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית. כמו כן, עקב משרד מבקר המדינה אחר תיקון כמה מהליקויים הנוגעים לניהול ההון האנושי שעלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה. חלק מהנתונים שעליהם התבססה הביקורת גובשו בסיוע הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ונציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

משאבי ועדת הבחירות המרכזית לצורך קיום הבחירות לכנסת ה-25

בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 היה תקן כוח האדם של המטה המינהלי בשגרה 37 משרות. מלבד עובדי המטה המינהלי המועסקים בתקופות שגרה, לקראת כל מערכת בחירות מגויס לוועדת הבחירות המרכזית ולוועדות האזוריות סגל מינהלי מורחב, המועסק בתקופת הבחירות שתחילתה 120 ימים לפני יום הבחירות וסיומה לאחר 60 ימים מיום הבחירות (להלן - עובדי תקופת הבחירות)⁸. במערכת בחירות שאינה מתקיימת במועדה, מתחילה תקופת הבחירות כ-90 ימים לפני יום הבחירות. בפועל, רוב עובדי תקופת הבחירות מסיימים את עבודתם בוועדה זמן קצר לאחר יום הבחירות. חלק מעובדי תקופת הבחירות מועסקים במשרות שבתקן ועדת הבחירות המרכזית, והם מאיישים את מטה הוועדה וכן תפקידים שנקבעו בתקן הוועדות האזוריות (להלן - עובדים במשרות שבתקן). עובדים אחרים מועסקים בתקופת הבחירות לפי שעות עבודה בפועל, בעיקר במרכז המבצעי הלוגיסטי של ועדת הבחירות המרכזית ובוועדות האזוריות (להלן - עובדים על פי שעות עבודה או עובדים לפי שעות). בשבוע הבחירות וביום הבחירות מועסקים עשרות אלפי עובדים נוספים במגוון תפקידים (להלן - עובדי שבוע הבחירות). כמו כן, עשרות אלפי נציגי סיעות שאינם עובדי ועדת הבחירות המרכזית משמשים חברי ועדות קלפי. התרשים להלן מציג את היקף המערך המינהלי שהפעילה ועדת הבחירות המרכזית לקראת הבחירות לכנסת ה-25 ובמהלכן:

8 על פי רוב עובדי תקופת הבחירות מועסקים מכ-90 ימים לפני מועד הבחירות עד כשבועיים לאחריו.

תרשים 6: היקף המערך המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית
לצורך קיום הבחירות לכנסת ה-25

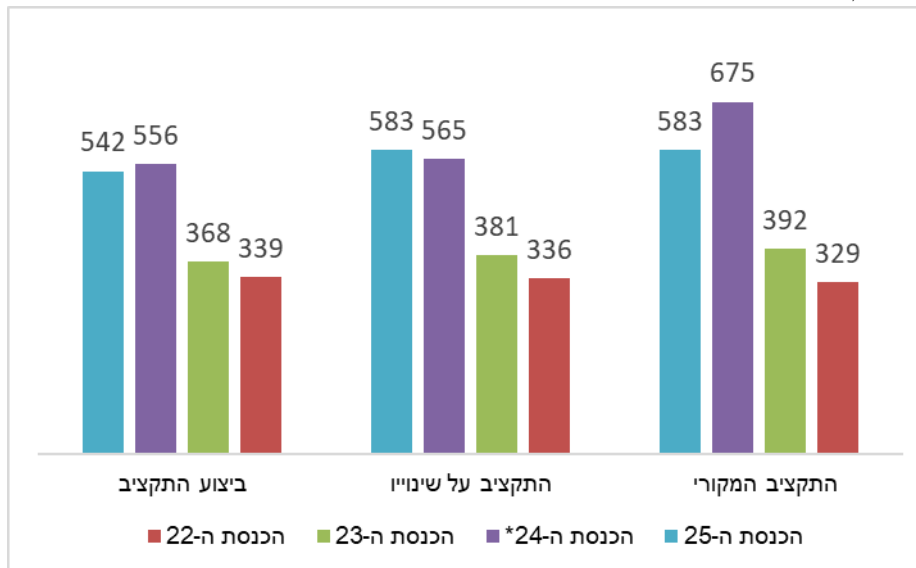


על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בשבוע הבחירות הועסקו בעלי תפקידים נוספים כגון רכזי היסעים, נהגים ועובדי מבצע ספירת הקולות.

התקציב המקורי של מערכת הבחירות לכנסת ה-25 עמד על כ-583 מיליון ש"ח, התקציב על שינויו היה כ-583 מיליון ש"ח וביצעו עמד על כ-542 מיליון ש"ח שמהם כ-257 מיליון ש"ח שימשו עבור העסקת עובדים. תקציב הבחירות המקורי במערכות הבחירות לכנסות ה-24 וה-25 כלל תוספת בגין הקורונה בסך של כ-230 מיליון ש"ח וכ-23 מיליון ש"ח, בהתאמה. התרשים להלן מציג את היקף התקציב בארבע מערכות הבחירות האחרונות לכנסת, על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, נכון לדצמבר 2024.⁹

⁹ נתוני ועדת הבחירות הם בנטרול עודפים מחויבים משנים קודמות. תקציב מערכת הבחירות לכנסת ה-25 כולל תקציב שוטף לשנת 2022 בסך 45 מיליון ש"ח ותוספת לביצוע הבחירות בסך 538 מיליון ש"ח.

תרשים 7: תקציב הבחירות במערכות הבחירות לכנסות ה-22 עד ה-25 (במיליוני ש"ח, מעוגל)



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * ועדת הבחירות המרכזית מסרה כי 110 מיליון ש"ח מתקציב מערכת הבחירות לכנסת ה-24 הוחזרו לתקציב המדינה לאחר סיום מערכת הבחירות וסיום ביצוע תשלומים בגין מערכת זו, ולכן התקציב על שינויי הסתכם ב-565 מיליון ש"ח.

מהתרחשים ומנתוני ועדת הבחירות המרכזית עולה כי בתוך שלוש שנים, בין מערכות הבחירות לכנסות ה-22 וה-25, גדל תקציב מערכת הבחירות (על שינויי) מ-336 מיליון ש"ח ל-583 מיליון ש"ח - עלייה של 247 מיליון ש"ח (כ-74%). בין ערכי ביצוע התקציב חל גידול של כ-60%.

תוספת התקציב האמורה כוללת את אלה: (א) הגדלת תקציב מערך הפיקוח על טוהר הבחירות מ-17 מיליון ש"ח ל-70 מיליון ש"ח - תוספת של 53 מיליון ש"ח שהם כ-16% מהתקציב הכולל (על שינויי) של מערכת הבחירות לכנסת ה-22¹⁰; (ב) תוספת בגין קורונה בסך של כ-23 מיליון ש"ח שהם כ-7% מהתקציב למערכת הבחירות לכנסת ה-22; (ג) תוספת בגין גידול טבעי במספר בעלי זכות הבחירה מ-6.39 מיליון ל-6.79 מיליון - עלייה של כ-6%; (ד) תוספת בגין שיעור עליית מדד המחירים לצרכן מתחילת תקופת הבחירות לכנסת ה-22 (מדד יוני 2019) עד סיום תקופת הבחירות לכנסת ה-25 (מדד נובמבר 2022) - 6.85%. התוספות האמורות הסתכמו בכ-120 מיליון ש"ח.

על פי תשובת הוועדה למשרד מבקר המדינה, שאר הגידול בתקציב מוסבר בגידול במספר הקלפיות הרגילות מכ-10,500 לכ-11,700 קלפיות (11%); בהקמת ועדת בחירות אזורית בכרמיאל (1%, 3.4 מיליון ש"ח); בעלויות מערכות מחשוב וסייבר (גידול של 22.7 מיליון ש"ח, 8%); בגידול במספר מעטפות ההצבעה החיצוניות ובעלות מבצע הספירה שלהן, מכ-7.6 מיליון ש"ח לכ-20 מיליון ש"ח (כ-12.4 מיליון ש"ח, 4%); בהרחבת ההסברה לציבור (גידול של כ-3.7 מיליון ש"ח, כ-1%).

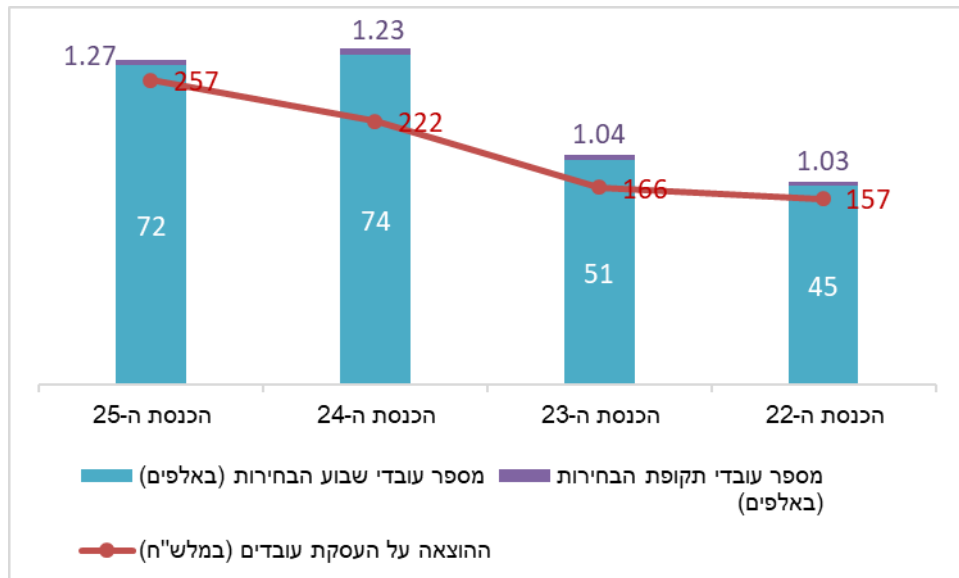
עולה כי הגידול בתקציב בין מערכת הבחירות לכנסת ה-22 (336 מיליון ש"ח) למערכת הבחירות לכנסת ה-25 (583 מיליון ש"ח) בסך של כ-247 מיליון ש"ח (כ-74%) מוסבר בהרחבת מערך הפיקוח על טוהר הבחירות, בהוצאות קורונה, בגידול טבעי של האוכלוסייה ובעליית המדד, ולפי דברי הוועדה - בתוספת קלפיות רגילות, בהקמת ועדה אזורית נוספת, בהתייקרות עלויות מערכות מחשוב וסייבר, בגידול בשיעורי ההצבעה באמצעות מעטפות חיצוניות ובעלויות ההסברה.

התרשים שלהלן מציג נתונים על מספר העובדים שהעסיקה ועדת הבחירות המרכזית בארבע מערכות הבחירות האחרונות לכנסת, ואת היקף ההוצאה על העסקת עובדים. במערכות הבחירות לכנסות ה-24 וה-25 כללה ההוצאה

10 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24", עמ' 180 (17 מיליון ש"ח); ועדת הבחירות המרכזית, "הצעת תקציב בחירות לכנסת ה-25", עמ' 18, פסקה 4 (70 מיליון ש"ח). הסכום כולל הצבת מזכיר נוסף בכל הקלפיות בעלות של כ-39 מיליון ש"ח והצבת מפקח טוהר הבחירות הנושא מצלמה, בעלות של כ-31 מיליון ש"ח.

על העסקת עובדים גם תוספת בגין עובדי תקופת הקורונה בסך של כ-78.6 מיליון ש"ח וכ-3.8 מיליון ש"ח, בהתאמה. בנוגע לעובדי תקופת הבחירות - יצוין כי חלק מהם הועסקו על ידי ועדת הבחירות המרכזית במשרה חלקית.

תרשים 8: מספר העובדים וההוצאה על העסקת עובדים במערכות הבחירות לכנסות ה-22 עד ה-25 (באלפים ובמיליוני ש"ח, בהתאמה)



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ומנתוני ועדת הבחירות המרכזית עולה כי בין מערכות הבחירות לכנסות ה-22 וה-25 גדל מספר העובדים שהעסיקה הוועדה מכ-46,000 עובדים במערכת הבחירות לכנסת ה-22 לכ-73,000 עובדים במערכת הבחירות לכנסת ה-25 - עלייה של כ-27,000 עובדים (כ-59%). ללא עובדי הקלפיות עקב הקורונה שהועסקו בשבוע הבחירות לכנסת ה-25, בכ-4.1% מכלל הקלפיות גדל מספר העובדים בכ-24,000 עובדים (כ-52%)¹¹. ההוצאה על העסקת עובדים (ביצוע תקציב השכר) גדלה מ-157 מיליון ש"ח ל-257 מיליון ש"ח - עלייה של 100 מיליון ש"ח (כ-64%). ללא תוספת תקציב הקורונה בבחירות לכנסת ה-25, בסך של כ-3.8 מיליון ש"ח, גדלה ההוצאה בכ-96 מיליון ש"ח (כ-61%). בניכוי השיעור האמור של עליית מדד המחירים לצרכן מתחילת תקופת הבחירות לכנסת ה-22 (מדד יוני 2019) עד סיום תקופת הבחירות לכנסת ה-25 (מדד נובמבר 2022) - 6.85% - גדל ביצוע תקציב השכר (ללא עובדים בגין קורונה) בכ-89 מיליון ש"ח (כ-57%).

ועדת הבחירות מסרה בתשובתה בנוגע לגידול בהוצאות השכר כי בין מערכות הבחירות לכנסת ה-24 וה-25 היא העלתה את שכר מזכירי ועדות הקלפי מ-2,279 ש"ח ל-2,868 ש"ח. בנוגע לתקציב הבחירות לכנסת ה-24 ציינה ועדת הבחירות כי הוא כלל העסקת סדרן קורונה בכל קלפי. ועדת הבחירות הוסיפה כי היא ביצעה את השינויים האמורים בהתאם לדין ולהחלטות הגורמים המוסמכים, לנוכח המציאות המתפתחת, כדי לשפר את הליכי הבחירות ולהבטיח את תקינותם.

בביקורת קודמת על התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית¹² עלה כי תקציב ועדת הבחירות המרכזית למימון מערכות הבחירות לכנסת גדל בכ-55% ממערכת הבחירות לכנסת ה-20 עד מערכת הבחירות לכנסת ה-23,

¹¹ פירוט הקלפיות במערכת הבחירות לכנסת ה-25: 11,707 קלפיות רגילות, 222 בבתי חולים, 55 בבתי סוהר ובתי מעצר, 511 קלפיות קורונה, בתי אבות ודיר מוגן - בסך הכול 12,495 קלפיות בישראל, ועוד 102 קלפיות בנציגויות בחו"ל. שיעור 511 הקלפיות עקב הקורונה מ-12,495 הקלפיות בישראל הוא 4.1%. ההפחתה של 4.1% במספר העובדים היא רק בנוגע לעובדי שבוע הבחירות, מכיוון שבבחירות האלה הייתה תוספת תקציב הקורונה בגין שכר רק בשבוע הבחירות ולא בתקופת הבחירות, וההנחה היא שהקורונה השפיעה על האיוש בשבוע הבחירות בלבד. 4.1% מ-72,000 הם 2,952 עובדים. 27,000 עובדים בניכוי עובדים אלה = 24,048 עובדים.

¹² מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק ראשון (2021), "התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת".

דהיינו מ-253 מיליון ש"ח לכ-392 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה המליץ כי ועדת הבחירות המרכזית תבחן את האפשרות לגבש תוכנית להתייעלות ולצמצום העלויות לקיום מערכת בחירות, כדי שזו תשקף את העלויות של מערכת הבחירות לכנסת ה-20, בתוספת גידול בעלויות מחירים וגידול באוכלוסייה, תוך בחינת הצורך בהפעלה ובתקצוב של פרויקטים חדשים ושל פרויקטים שכבר הוחל בביצועם, אשר נדרשים לצורך קיום הבחירות.

בדיווח על תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת דחתה הוועדה את המלצת משרד מבקר המדינה וציינה כי משמעותה ביטול תהליכים ושיפורים שביצעה הוועדה בתהליך הבחירות, כגון שיפור השמירה על טוהר הבחירות. הוועדה ציינה עוד כי ההוצאות על הבחירות כללו גם עלויות שנבעו מקיום בחירות במהלך מגפת הקורונה. בהתייחסות מפברואר 2024 לדוח הביקורת הנוכחי הוסיפה הוועדה כי היא בוחנת את עלותו המוערכת של כל שינוי מוצע אל מול התועלת הגלומה בו וכך תמשיך לעשות. בין היתר ציינה כי ייעלה את פרויקט הפיקוח על טוהר הבחירות - בעוד שכוח האדם בפרויקט זה גדל לדברי הוועדה בכ-300% - מכ-3,300 מפקחים ומצלמות בבחירות לכנסת ה-22 לכ-13,000 מפקחים ומצלמות בבחירות לכנסת ה-25, עלות הפרויקט עלתה בכ-90% - מכ-17 מיליון ש"ח לכ-32 מיליון ש"ח.

תקציב ועדת הבחירות המרכזית בין מערכת הבחירות לכנסת ה-22 (336 מיליון ש"ח, תקציב על שינויי) למערכת הבחירות לכנסת ה-25 (583 מיליון ש"ח, תקציב על שינויי) גדל בכ-247 מיליון ש"ח (כ-74%). הגידול בתקציב נובע מהוצאות בגין הרחבת מערך הפיקוח על טוהר הבחירות, הוצאות קורונה, גידול טבעי של האוכלוסייה ועליית המדד, ועל פי התייחסות ועדת הבחירות לטיטוט דוח הביקורת הוא מוסבר גם בגידול במספר הקלפיות, בהוצאות מחשוב, בהוצאות הסברה ובהוצאות שכו. לנוכח החשש משימור המצב של הוצאה ציבורית גבוהה על הבחירות, ההולכת וגדלה, מומלץ שהוועדה תבחן את הגידול במשאביה אל מול הסיכונים הכרוכים בקיום הבחירות, באזורים השונים ובקלפיות השונות, במטרה לצמצם ככל הניתן את העלויות הנובעות מקיום הבחירות ולחסוך בכספי הציבור.

בדוח ביקורת קודם בנושא מערכות המידע והגנת הסייבר בבחירות לכנסות ה-21, ה-22 וה-23, ממרץ 2022¹³, עלה כי ככלל, עלות פעולה מקוונת זולה מעלות פעולה פיזית. עוד עלה בדוח כי השימוש במערכות ממוחשבות במערכות בחירות בעולם כולל בין השאר זיהוי הבוחר באמצעי ממוחשב ותהליך הצבעה ממוחשב; בהחלטת ממשלה משנת 2014¹⁴ נקבע כי עד 2019 יש להפוך את השירותים הממשלתיים השימושיים ביותר לציבור לדיגיטליים; בדצמבר 2013 הקים שר הפנים דאז ועדה ציבורית לבחינת מחשוב מערכת הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, ומנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית מונתה כחברה בוועדה; הוועדה לא הגישה את המלצותיה. בדוח הביקורת הקודם הומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית ושר הפנים יחדשו את פעילות הוועדה הציבורית.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא חודשה פעילותה של הוועדה, ונכון למערכת הבחירות לכנסת ה-25 הליכי הבחירה מבוססים על תהליכים ידניים הכרוכים בהשקעת תשומות ניכרות. הדבר בולט בעיקר בהיקפי כוח האדם שהוועדה מגייסת.

ועדת הבחירות המרכזית מסרה בתשובתה כי צוות היגוי שהקימה לתיקון ליקויים בחן את המלצות משרד מבקר המדינה בעניין זה בשתי ביקורות קודמות ודחה אותן. לדברי הוועדה, בשנת 2021 היא הקימה ועדת היגוי לאפיון מערכת המחשוב העתידית שלה, ומיוני 2023 אושרו ההמלצות בנושא; הוקמה מינהלה ייעודית להחלפת מערכת המידע העיקרית ולפיתוח מערכות המחשוב העתידיות; נקבעה מפת דרכים למחשוב כלל התהליכים המקצועיים של הוועדה; והוקם צוות לבחינת שיפור תהליכי זיהוי המצביעים ולתיעוד ההצבעה. לפיכך ועדת הבחירות סבורה כי אין צורך בחידוש פעילות הוועדה הציבורית שהוקמה בנושא. הוועדה הוסיפה כי מחשוב שיטת הבחירות אינו צפוי להוזיל את עלות הליכי ההצבעה, שכן מחשוב מייעל תהליכים לא פרונטליים, ואילו תהליך בחירות ממחושב צפוי להתקיים באופן פרונטלי בוועדות הקלפי, בפיקוח עובדים מקצועיים מטעם הוועדה, ולא ייתר הוצאות על כוח אדם; המחשוב כרוך בהוצאה ראשונית גבוהה על פיתוח וחומרה, ובהמשך יידרשו הוצאות על תחזוקה שוטפת של המערכת ועדכונה. בנוגע למחשוב תהליכי זיהוי, הוועדה ציינה קשיים בשימוש בתעודות הזהות החכמות לצורך אימות זיהוי ביומטרי והוסיפה כי יש להביא בחשבון גם שיקולים הנוגעים להגנת מידע, לאמון

¹³ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מרץ 2022, "מערכות המידע והגנת הסייבר בבחירות לכנסות ה-21, ה-22 וה-23.

¹⁴ החלטת הממשלה 2097 (10.10.14).

הציבור בהליך בחירות ממוחשב ובתוצאותיו ולקשיים לוגיסטיים בפריסת אמצעי מחשוב בכל רחבי הארץ למשך יום אחד בלבד.

מומלץ ששר הפנים וועדת הבחירות המרכזית יפעלו להשלמת בחינת מחשוב מערכת הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות. מומלץ כי תהליך הבחינה יתייחס לאפשרות למחשב בשלב זה את תהליכי זיהוי הבוחר בפרט ואת תהליך ההצבעה בכללותו. זאת, בשים לב למקובל במדינות אחרות בעולם ולהתפתחויות הטכנולוגיות, ותוך בחינת כלל השיקולים, לרבות החסרונות הגלומים בקיום הליכים ידניים באמצעות מעטפות כפולות, היבטים כלכליים ובחינת העלויות הצפויות של מחשוב תהליכי בחירות, וכן תוך הערכת המענה על סיכונים פוטנציאליים הכרוכים במחשוב תהליכים אלה.

שילוב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם במטה המינהלי ובקרב עובדי תקופת הבחירות

תחולת חובת הייצוג ההולם בנוגע לעובדי ועדת הבחירות המרכזית

1. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), נקבע כי בקרב העובדים בשירות המדינה - בכל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ממשלתי ובכל יחידת סמך - יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית (להלן - החברה הערבית), של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו בארץ (על פי הגדרת הלמ"ס "ממוצא אתיופיה"). להלן בדוח זה - יוצאי אתיופיה), של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים. עוד נקבע בחוק כי הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם לקבוצות האוכלוסייה כאמור בקרב העובדים בשירות המדינה על פי יעדים שהיא תקבע. עוד נקבע בחוק בין היתר כי כל משרד ויחידת סמך יגישו לנציב שירות המדינה אחת לשנה דין וחשבון ובו יפורטו נתונים בנוגע לייצוג ההולם של עובדים המשתייכים לאוכלוסיות האמורות.

בתרשים שלהלן מפורטים, בנוגע לארבע קבוצות אוכלוסייה, שיעורן של הקבוצות האלה מכלל האוכלוסייה בישראל והיעדים שקבעה הממשלה בנוגע לייצוגן בקרב עובדי שירות המדינה ולייצוג העובדים מקרב האוכלוסיות האלה בשירות המדינה¹⁵.

מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק ראשון (2021), "העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה"; בחוק המינויים נקבעה החובה לייצוג הולם של העולים החדשים, אך עד סיום מועד הביקורת לא נקבע יעד כלשהו לייצוג אוכלוסייה זו. היעד לייצוג הולם בנוגע לחברה הערבית נקבע בהחלטת הממשלה 2579 (11.11.07); היעד לייצוג הולם בנוגע ליוצאי אתיופיה נקבע בהחלטת הממשלה 1107 (4.2.16); היעד לחברה החרדית נקבע בהחלטת הממשלה 3268 (17.12.17); היעד לייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות בשירות המדינה נקבע בסעיף 15א(א)1 לחוק המינויים.

תרשים 9: יעדי הממשלה לייצוג הולם ושיעורי הייצוג בפועל של ארבע קבוצות אוכלוסייה בשירות המדינה

החברה הערבית	החברה החרדית	יוצאי אתיופיה	אנשים עם מוגבלות משמעותית	
21.1%	11.8%	1.7%	16%***	שיעור קבוצת האוכלוסייה מכלל האוכלוסייה*
10% מהעובדים בשירות המדינה	7% מהעובדים הנקלטים לשירות המדינה	לפחות כשיעורם באוכלוסייה (1.7%)	5% מקרב העובדים בגוף שבו 100 עובדים או יותר	היעד שקבעה הממשלה לייצוג הולם
12.4%	5.4%	2.8%	3.8%	שיעור העובדים מקבוצת האוכלוסייה מכלל עובדי המדינה**

על פי נתוני נשים והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* על פי נתוני הלמ"ס, נכון לסוף שנת 2021. הנתון בנוגע לאנשים עם מוגבלות נכון לשנת 2022.

** על פי נתוני נשים, נכון לשנת 2019.

*** הנתון מתייחס לבני 20 ומעלה עם מוגבלות תפקודית חמורה. על פי הלמ"ס, שיעור האנשים עם מוגבלות באוכלוסייה גבוה יותר בפועל, מכיוון שהנתונים מבוססים על סקר שלא נכללו בו דיירי מוסדות טיפוליים וסיעודיים וכן נדגמים שלא היו יכולים להתראיין בשל מוגבלותם. כמו כן, על פי הלמ"ס, חלק ניכר מהראיונות בסקר בוצעו בטלפון, וייתכן שיש לכך השפעה על אומדני האנשים עם מוגבלות.

חוק המינויים אינו חל על עובדים בשירות המדינה המועסקים בשכר יומי בעבודה שלפי טיבה אינה צמיתה, ולכן בנוגע לעובדים אלה לא חלה חובת הייצוג ההולם. עם זאת, החוק חל בנוגע ל"עובדים זמניים", המועסקים לתקופה קצובה או עד גמר עבודה שלפי טיבה אינה צמיתה. ועדת השירות שליד נשים רשאית לקבוע כי הוראות מסוימות בחוק המינויים לא יחולו בעניינם של עובדים זמניים, אולם הוראות חוק המינויים בעניין ייצוג הולם אינן ניתנות להחרגה. חובת הייצוג ההולם חלה אפוא בנוגע לעובדים זמניים. לצד זאת, נקבע בחוק המינויים כי נציב שירות המדינה רשאי להורות כי יעדי הייצוג ההולם שייקבעו על ידי הממשלה לא יובאו במניין עובדים בתפקידים מסוימים במשרד, ביחידת סמך או בדירוג שעליהם יורה, בשל מאפיינים ייחודיים באופיו ומהותו של התפקיד, הנכללים בתיאור העיסוק של התפקיד.

2. בשנת 2014 הוסדר בחוק הבחירות¹⁶ מעמדם של עובדי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. בחוק נקבע כי דינם יהיה כדן שאר עובדי המדינה, אולם בקבלת הוראות ובנושא פטורים הם יהיו נתונים למרותו של יו"ר הוועדה המרכזית, והוא רשאי להסמיך לכך את מנכ"ל הוועדה המרכזית¹⁷. מכוח קביעה זו הוחלו על עובדי הוועדה המרכזית ההוראות בחוק המינויים החלות על עובדי המדינה, בהיקף משתנה, על פי מתכונת העסקתם:

16 חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014.

17 חוק הבחירות, סעיף 17א(א)(1). בדצמבר 2016 הוסמכה מנכ"לית הוועדה המרכזית כאמור.

א. עובדי הסגל הקבוע של המטה המינהלי: הוראות חוק המינויים הוחלו בעניינם במלואן בהתאמות מסוימות. למשל, סמכויות הנוגעות לעובדי המדינה הנתונות בידי הממשלה, נש"ם וכדומה, יהיו בידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית.

ב. עובדי תקופת הבחירות: עובדים אלה מועסקים כאמור לתקופה קצובה שתחילתה 120 ימים לפני יום הבחירות וסיומה לאחר 60 ימים מיום הבחירות, ולפיכך הם מוגדרים "עובדים זמניים"¹⁸. בדומה לעובדים זמניים המועסקים בשירות המדינה, נקבע בחוק המינויים, בנוגע לעובדים זמניים המועסקים על ידי ועדת הבחירות המרכזית, כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או עובד בכיר שיתמנה לכך על ידו, רשאי לקבוע כי הוראות מסוימות בחוק זה לא יחולו בעניינם. אולם בחוק המינויים לא נקבע כך לגבי ההוראה העוסקת בייצוג הולם. מתוקף סמכויות יו"ר הוועדה המרכזית שנקבעו בחוק המינויים, התקינה בדצמבר 2016 יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז את תקנות שירות המדינה (מינויים) (עובדים זמניים בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת), התשע"ז-2016. בתקנות נקבע לגבי הוראות מסוימות בחוק המינויים כי הן לא יחולו בעניינם של עובדי תקופת הבחירות המוגדרים עובדים זמניים, אולם לגבי חובת הייצוג ההולם לא נקבעה כל החרגה¹⁹.

מן האמור עולה כי לפי חוק המינויים והתקנות שהותקנו מכוחו, עובדי תקופת הבחירות אומנם מוגדרים "עובדים זמניים" שהוראות מסוימות אינן חלות עליהם, אך הוראת החוק בדבר חובת הייצוג ההולם כן חלה בעניינם.

ג. עובדי שבע הבחירות: עובדים אלה הם עובדים "בשכר יומי, בעבודה שלפי טיבה אינה צמיתה", ולפיכך הוראות חוק המינויים אינן חלות בעניינם.

3. בחוק המינויים נקבע כאמור כי סמכויות הממשלה, נציב שירות המדינה, שר ומנכ"ל יהיו נתונות בידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית או עובד בכיר שיתמנה לכך על ידו. בדצמבר 2016 מינתה יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז את מנכ"לית הוועדה לשאת בסמכויות האמורות בנוגע לעובדי ועדת הבחירות²⁰, ובכלל זה את הסמכות לקבוע יעדים לייצוג הולם מקרב עובדי הוועדה ואת הסמכות להורות כי לעניין יישום יעדי הייצוג ההולם יובאו במניין עובדים בתפקידים מסוימים בשל מאפיינים מיוחדים באופיו ומהותו של התפקיד.

א. נמצא כי הוועדה לא קבעה יעדי ייצוג הולם.

בנוגע לסמכות האמורה לקבוע יעדים לייצוג הולם ולהורות כי יעדי הייצוג ההולם לא יחולו בנוגע לעובדים מסוימים בשל מאפייניהם המיוחדים, נמצא כי הוועדה לא קבעה יעדים וממילא לא הורתה כי יעדי הייצוג ההולם לא יחולו בנוגע לעובדים בתפקידים מסוימים.

ב. במשך השנים ביטאו יושבי הראש של ועדת הבחירות המרכזית את הצורך בייצוג הולם של מגוון אוכלוסיות בקרב עובדי הוועדה, לרבות עובדי תקופת הבחירות. בפברואר 2013, לפני התיקונים האמורים לחוק הבחירות ולחוק המינויים, במסגרת מסמך הפקת הלקחים לאחר מערכת הבחירות לכנסת ה-19, ציין יו"ר הוועדה המרכזית דאז כי הייצוג של נשים והייצוג של עובדים מהחברה הערבית, לרבות בקרב עובדי תקופת הבחירות, קטן מדי, והציע לטפל בכך במטה המינהלי ובוועדות האזוריות. באפריל 2015, לאחר תיקוני החקיקה האמורים, במסגרת מסמך הפקת הלקחים לאחר מערכת הבחירות לכנסת ה-20, ציין יו"ר הוועדה המרכזית דאז כי במטה המינהלי לא הועסקו כלל עובדים מקרב החברה

¹⁸ סעיף 1 לתקנות שירות המדינה (מינויים) (עובדים זמניים בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת), התשע"ז-2016. לפי סעיף 3 לתקנות, מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית רשאי להאריך את תקופת הכהונה של עובד זמני מסוים לתקופה של עד שנה מיום הבחירות לכנסת שחלו בתקופה שבה כיהן. במערכת בחירות שאינה מתקיימת במועדה, מתחילה תקופת הבחירות כ-90 ימים לפני יום הבחירות. רוב עובדי תקופת הבחירות מסיימים את עבודתם בוועדה זמן קצר לאחר יום הבחירות.

¹⁹ תקנות שירות המדינה (מינויים) (עובדים זמניים בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת), התשע"ז-2016.

²⁰ למעט הסמכות להתקין תקנות, הסמכות לפי סעיף 13 לחוק והסמכות לדון בערר לפי סעיף 14 סיפה לחוק. ראו בעניין זה: י"פ התשע"ז, חוברת 7418, עמ' 1448.

הערבית, ובמטה המינהלי ובוועדות האזוריות לא הועסקו מספיק אנשים עם מוגבלות, וראוי לשנות מצב זה בין היתר באמצעות העדפה מתקנת.

בשנת 2018, בעקבות מסמכי הפקת הלקחים האמורים של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית במהלך השנים, הקימה הוועדה צוות היגוי לבחינת אופן גיוס העובדים לתקופת הבחירות. הצוות המליץ לאמץ יעדי ייצוג הולם על פי מתווה שנקבע בעניינם של עובדי המדינה (ייצוג בקרב כלל עובדי הוועדה בשיעור של 10% מבני החברה הערבית; 1.7% מיוצאי אתיופיה; 5% מאנשים עם מוגבלות. לגבי החברה החרדית לא צוין יעד), בשימת דגש על כך ששיעורי הייצוג ייבחנו לפי כלל עובדי הוועדה בפריסה ארצית ולא בכל ועדה אזורית בנפרד, לנוכח המאפיינים הדמוגרפיים השונים של כל אזור המקשים על גיוס עובדים מכל האוכלוסיות.

לבסוף החליטה ועדה בראשות מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית לאמץ באופן עקרוני את ההמלצה בעניין שילוב עובדים מ"אוכלוסיות מיוחדות", אך זאת בלי שנקבעו מכסות (יעדים) לייצוג הולם. כמו כן, החליטה הוועדה על הקצאת תוספת משאבים לוועדות האזוריות בגין העסקת עובדים הזכאים לייצוג הולם (ראו להלן).

החלטות הוועדה משנת 2018 עוגנו בנוהל ועדת הבחירות המרכזית שעניינו "העסקת עובדי ועדת הבחירות בתקופת הבחירות", בפרק "שילוב אוכלוסיות מיוחדות". ועדת הבחירות המרכזית רואה בנוהל האמור "מסמך יסוד מחייב", והוא מופץ לכל מנהלי היחידות ומרכזי משאבי האנוש בוועדה.

יוצא כי בנוהל מחייב של ועדת הבחירות המרכזית נקבע כי חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק המינויים אינה חלה על עובדי תקופת הבחירות בגלל היותם עובדים זמניים. זאת, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק המינויים ועם תקנות שירות המדינה (מינויים) (עובדים זמניים בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת), התשע"ז-2016, שהותקנו מכוחו.

בעקבות הביקורת הנוכחית מסרה ועדת הבחירות המרכזית למשרד מבקר המדינה כי מדובר בשגגה, והכירה בכך שהוראות חוק המינויים בעניין ייצוג הולם חלות על עובדי תקופת הבחירות. הוועדה ציינה כי השגגה שנפלה בנוהל האמור היא שולית לטעמה, שכן נקבעו בנוהל כללים בנוגע לאופן יישום החובה לייצוג הולם שעיקרם הקצאת תוספת משאבים לוועדות האזוריות המעסיקות עובדים מאוכלוסיות רלוונטיות.

אולם נמצא כי הלכה למעשה לא יישמה הוועדה את עיקרי הוראות חוק המינויים בנוגע לייצוג הולם בקרב עובדיה, מכיוון שכאמור, לא קבעה יעדים לייצוג הולם מקרב עובדי סגל המטה המינהלי ועובדי תקופת הבחירות, כפי שקבעה הממשלה בנוגע לעובדים בשירות המדינה, ולחלופין לא אימצה את יעדי הממשלה. עוד נמצא כי הוועדה אינה מרכזת נתונים בדבר השתייכותם של עובדי תקופת הבחירות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, וממילא היא אינה מגישה דיווח שנתי הכולל את הנתונים האמורים, כנדרש בהוראות חוק המינויים.

מתשובת ועדת הבחירות עולה כי במרץ 2023, במהלך תקופת הביקורת, היא מינתה ועדה לבחינת הגיוון התעסוקתי של עובדי תקופת הבחירות ועובדי שבוע הבחירות, אך זו לא סיימה את עבודתה. כמו כן, הוועדה שינתה את טופס קליטת העובדים באופן שיזמין את העובדים לדווח על השתייכותם לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, אולם המועמדים אינם חייבים למסור את המידע, ואם הם יחליטו שלא לדווח, המידע לא יעמוד לרשות הוועדה. הוועדה הדגישה בתשובתה את המאפיינים הייחודיים של גיוס עובדי תקופת הבחירות - גיוס עובדים זמניים שמספרם כמעט פי 30 ממספר העובדים הקבועים; מדובר במספר גדול של מכרזים המבוצעים במהירות, וכאשר הבחירות אינן מתקיימות במועדן תקופת הגיוס אף מתקצרת. למשל, בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 פרסמה הוועדה כ-90 מכרזים פומביים במהלך כמה שבועות; העובדים מועסקים לתקופה קצרה של עד 4 חודשים; יש קושי בגיוס עובדים ובאיוש משרות לתקופת הבחירות; בתקופת גיוס העובדים הוועדה נדרשת לבצע משימות רבות נוספות, ועיכוב באיוש המשרות מכביד על עבודתה. הוועדה ציינה כי בתנאים אלה קיים קושי מהותי למלא את מכסות הגיוס לייצוג הולם, ולפיכך אין להשוות את יעדי הייצוג ההולם של עובדי תקופת הבחירות ליעדי הייצוג ההולם הממשלתיים.

על ועדת הבחירות המרכזית לפעול בעניין הייצוג ההולם של כלל האוכלוסיות בקרב עובדי סגל המטה המינהלי ועובדי תקופת הבחירות, על פי חובתה לפי סעיף 15א לחוק המינויים. זאת, בין היתר, באמצעות קביעת יעדים לייצוג הולם של האוכלוסיות השונות וריכוז שיטתי של נתונים על ביצוע הוראות הייצוג ההולם ושיעורי העובדים הזכאים לייצוג הולם בקרב עובדיה, ובשים לב למאפיינים הייחודיים של עובדי תקופת הבחירות. מומלץ כי הוועדה תפעל לפרסום מכרזים ייעודיים לקליטת עובדים מקרב אוכלוסיות אלו.

שיעורי הייצוג ההולם בפועל בקרב עובדי הסגל הקבוע במטה המינהלי ובקרב עובדי תקופת הבחירות

1. המטה המינהלי הקבוע של ועדת הבחירות המרכזית מונה כאמור 37 משרות תקן, ונכון לינואר 2023 היו מאוישות 35 מהן. כמו כן, הועסק במטה הקבוע עובד אחד במשרה לפי שעות.

מנתוני ועדת הבחירות המרכזית עולה כי נכון לינואר 2023, עובד אחד במטה הקבוע השתייך לחברה הערבית, דהיינו שיעור של כ-2.78% מהסגל הקבוע של המטה המינהלי, הנמוך במידה ניכרת מהיעד שקבעה הממשלה - 10%; עובד אחד במטה הקבוע היה אדם עם מוגבלות, דהיינו שיעור של כ-2.78%. לעניין אנשים עם מוגבלות נקבע בחוק המינויים יעד של 5% במקום עבודה שבו 100 עובדים ומעלה; בין עובדי הסגל הקבוע של המטה המינהלי אין עובד המשתייך ליוצאי אתיופיה, אולם לנוכח מספרם הקטן יחסית של עובדי המטה, הוועדה עומדת ביעד של 1.7% שקבעה הממשלה (פחות מעובד אחד); מבין 36 עובדי הסגל הקבוע של המטה המינהלי באותה עת השתייכו שני עובדים לחברה החרדית, דהיינו שיעור של כ-5.6% מעובדי הסגל. כאמור, היעד שקבעה הממשלה - 7% - נוגע לעובדים שנקלטו בשירות המדינה.

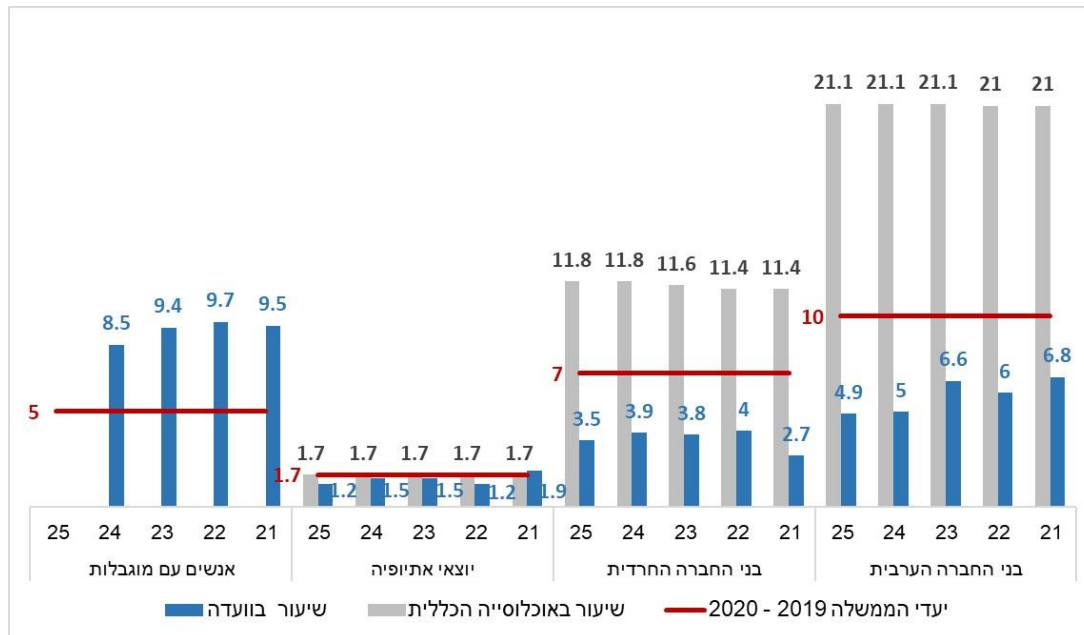
עולה אפוא כי שיעור העובדים מקרב החברה הערבית מבין 36 עובדי המטה המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית (עובד אחד, 2.78%) נמוך במידה ניכרת ביחס ליעד הייצוג ההולם שקבעה הממשלה (10%) ומשיעורם באוכלוסייה הכללית (21.1%). בנוגע לקבוצות אחרות הזכאיות לייצוג הולם, לנוכח מספרם הקטן יחסית של עובדי המטה המינהלי, הוועדה עומדת ביעדים שקבעה הממשלה (לא מועסקים עובדים יוצאי אתיופיה ושיעורם באוכלוסייה הכללית והיעד שקבעה הממשלה הם 1.7%; מועסקים שני עובדים מהחברה החרדית - שיעור ייצוג של 5.6% - יעד הממשלה בנוגע לקליטת עובדים חרדים הוא 7% ושיעורם באוכלוסייה הכללית הוא 11.8%) או שהיא אינה נדרשת לעמוד בהם (מועסק עובד אחד עם מוגבלות - שיעור ייצוג של 2.78% - היעד הממשלתי ל-100 עובדים ומעלה הוא 5% ושיעורם באוכלוסייה הכללית 16%).

מתשובת ועדת הבחירות המרכזית עולה כי לעיתים קיים קושי בגיוס עובדים הזכאים לייצוג הולם למטה הוועדה בשל היעדר ביקוש. על פי התשובה, באוגוסט 2023 פרסמה הוועדה מכרז למשרת מבקר פנימי במטה הוועדה שיועד לבני החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, אולם אף שהמועד להגשת מועמדות הוארך כמה פעמים, לא הוגשו כלל מועמדותות לתפקיד זה.

על ועדת הבחירות המרכזית לפעול לייצוג הולם של עובדים מקבוצות האוכלוסייה הזכאיות לייצוג הולם במטה המינהלי הקבוע שלה.

2. בידי ועדת הבחירות המרכזית אין כאמור נתונים בדבר היקף העסקתם של עובדי תקופת הבחירות הזכאים לייצוג הולם במטה המינהלי של הוועדה ובוועדות האזוריות. לפיכך, בדק משרד מבקר המדינה, בסיוע הלמ"ס, את נתוני העסקת העובדים מקרב קבוצות אוכלוסייה הזכאיות לייצוג הולם בתקופת הבחירות בחמש מערכות הבחירות האחרונות, מהבחירות לכנסת ה-21 באפריל 2019 עד הבחירות לכנסת ה-25 בנובמבר 2022. נתונים אלה מבוססים על רשימות עובדים שמסרה ועדת הבחירות המרכזית ועל מידע המצוי בידי הלמ"ס בנוגע להשתייכותם לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם. סיכום הנתונים מפורט בתרשים להלן. בנוגע לייצוג אנשים עם מוגבלות גובשו נתונים עד הבחירות לכנסת ה-24. יובהר כי נתוני הלמ"ס אשר שימשו לצורך בדיקה זו, נוגעים לאנשים עם מוגבלות, ללא הבחנה ברמת המוגבלות (ראו הבהרות לנתוני הלמ"ס בנספח).

תרשים 10: שילוב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בקרב עובדי תקופת הבחירות - במטה המינהלי ובוועדות האזוריות - במערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 (באחוזים)



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית ונתוני הלמ"ס, בעיבוד הלמ"ס.

מהתרשים עולה כי בחמש מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 שיעור העובדים מקרב החברה הערבית מכלל עובדי תקופת הבחירות היה 4.9% - 6.8%, שיעור נמוך מהיעד הממשלתי (10%) ונמוך מאוד ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (כ-21%). שיעור העובדים מהחברה החרדית מכלל עובדי תקופת הבחירות היה 2.7% - 4%, שיעור נמוך מהיעד הממשלתי (7%) ונמוך מאוד ביחס לשיעור החברה החרדית באוכלוסייה הכללית (11.4% - 11.8%).²¹ שיעור העובדים יוצאי אתיופיה במערכת הבחירות לכנסת ה-21 היה 1.9%, שיעור גבוה מעט מהיעד הממשלתי ומשיעורם באוכלוסייה הכללית (1.7%). בארבע מערכות הבחירות העוקבות היה שיעור העובדים יוצאי אתיופיה 1.2% - 1.5%, שיעור נמוך מעט מהיעד הממשלתי ומשיעורם באוכלוסייה הכללית. שיעור העובדים עם מוגבלות מקרב עובדי תקופת הבחירות היה 8.5% - 9.7%, שיעור גבוה מהיעד הממשלתי (5%), אך נמוך ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (16%).

עולה אפוא כי בנוגע לעובדים המשתייכים לשלוש מארבע קבוצות האוכלוסייה הזכאיות לייצוג הולם על פי חוק המינויים - החברה הערבית, החברה החרדית ויוצאי אתיופיה - שיעור ההעסקה על ידי ועדת הבחירות המרכזית בתקופת הבחירות היה נמוך מהיעדים שקבעה הממשלה ומשיעורן של קבוצות אלה באוכלוסייה הכללית. חשיבות הייצוג ההולם של קבוצות שונות באוכלוסייה מתחדדת כאשר מדובר בזכות הדמוקרטית לבחור ולהיבחר הנוגעת לכלל אזרחי מדינת ישראל.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שיעורם של אנשים עם מוגבלות בקרב עובדי תקופת הבחירות במטה המינהלי ובוועדות האזוריות, אשר במערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-24 היה גבוה מהיעד הממשלתי.

על ועדת הבחירות המרכזית לקדם ייצוג הולם של עובדים מהחברה הערבית, מהחברה החרדית ומקרב יוצאי אתיופיה, בכלל עובדי תקופת הבחירות במטה המינהלי ובוועדות האזוריות. על הוועדה לקבוע יעדים לייצוגן של כלל האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם לפי חוק המינויים ולפעול למימוש היעדים, בין היתר באמצעות איסוף שיטתי של נתונים, פרסום לפי הצורך של מכרזים ייעודיים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם ופרסום מידע לציבור בנושא זה.

²¹ מאחר שעובדי תקופת הבחירות נקלטים לעבודה בוועדת הבחירות המרכזית בכל תקופת בחירות, היעד הממשלתי - 7% מבין הנקלטים - חל על כל עובדי תקופת הבחירות.

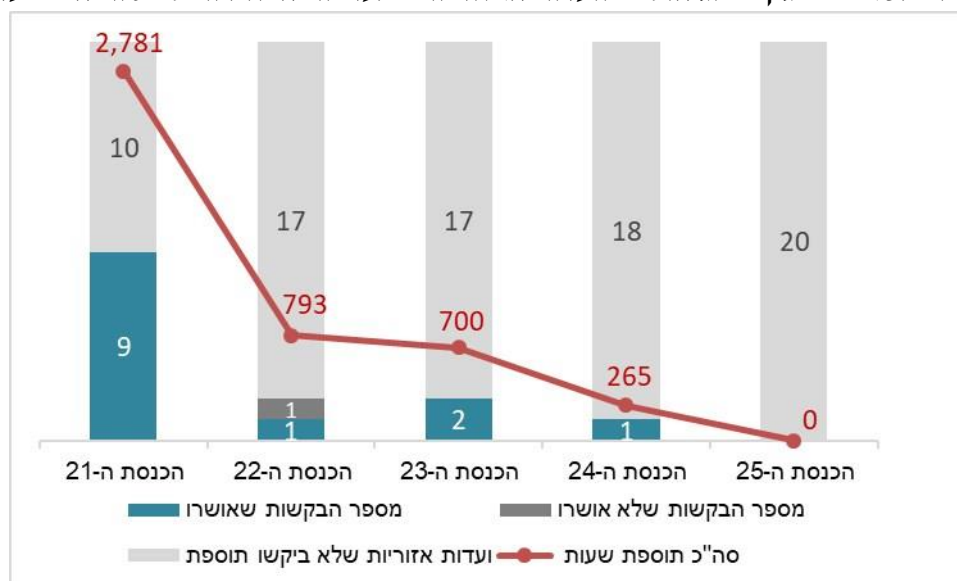
פעולות ועדת הבחירות המרכזית להבטחת ייצוג הולם

נוהל ועדת הבחירות המרכזית בעניין עובדי תקופת הבחירות עוסק כאמור בין היתר ב"שילוב אוכלוסיות מיוחדות". אף שהוועדה ציינה בנוהל כי לשיטתה היא אינה כפופה לחובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק המינויים בכל הנוגע לעובדי תקופת הבחירות, היא הכירה בחשיבות הייצוג ההולם וציינה כי תפעל לקידומו, תוך איזונו עם הצורך בגיוס מהיר ויעיל בתקופת הבחירות הקצרה. בהתאם לכך, בנוגע לעובדי תקופת הבחירות קבעה הוועדה דרך פעולה לקידום ייצוג הולם וכן כללים לייצוג הולם שהיקפם מצומצם בהשוואה לחובות הייצוג ההולם הקבועות בחוק המינויים ובהחלטות הממשלה שעניינן העסקת עובדי מדינה. להלן עיקרי הכללים שקבעה הוועדה: (א) הוועדה תעודד העסקת "אוכלוסיות מיוחדות" בוועדות האזוריות באמצעות הקצאת תוספת ייעודית של עד 5% ממכסת שעות ההעסקה בוועדה לצורך העסקת עובדים המשתייכים לאוכלוסיות מסוימות - אנשים עם מוגבלות, בני האוכלוסייה הערבית, יוצאי אתיופיה, בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים. התוספת מותנית בהעסקת עובדים כאמור (להלן - תוספת משאבים בגין ייצוג הולם); (ב) לא ייקבעו מכסות לשיעור העסקה מקרב האוכלוסיות האמורות "נוכח המחסור במידע לעניין זה וכן החשש שבאזורים שונים ברחבי הארץ לא ניתן יהיה לאתר עובדים מקרב אוכלוסיות מסוימות"; (ג) קידום ייצוג הולם ייעשה בהדרגה ועל פני כמה מערכות בחירות, תוך שמירה על מוכנות הוועדה לבחירות בכל עת, ובלי לפגוע ביכולתה לבצע את המשימה על הצד הטוב ביותר; (ד) נושא הייצוג ההולם ייבחן בהיבט ארצי, ולא מקומי, על ידי אגף מינהל ומשאבי אנוש של הוועדה על פי הנסיבות ולפי גיוון האוכלוסייה באזורים השונים. עיקרי הכללים האלה היו תקפים בתקופת הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-25.

יצוין כי בשנת 2022, לפני הבחירות לכנסת ה-25, הדגישה ועדת הבחירות המרכזית לפני הנהלות הוועדות האזוריות את חשיבות הייצוג ההולם של קבוצות האוכלוסייה כאמור ואת תוספת המשאבים שניתנן כתמריץ לכך. כלומר, כל ועדה אזורית תוכל להגיש לוועדה המרכזית בקשה לתוספת של עד 5% ממכסת השעות שנקבעה לה, בכפוף להצגת נתונים על קליטת עובדים הזכאים לייצוג הולם. כמו כן, קיימה הוועדה המרכזית מפגש עם עמותה שעוסקת גם בהגברת התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות, כדי לעודד שילוב אנשים עם מוגבלות בין עובדיה ועל פי תשובת הוועדה, בעקבות פעולה זו הועסקו בוועדה ארבעה עובדים עם מוגבלות.

שני התרשימים שלהלן מציגים נתונים על תוספת משאבים לוועדות אזוריות בגין ייצוג הולם במערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 ועל מספר העובדים מקרב הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם, שהועסקו בוועדות האזוריות במהלך מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 באמצעות תוספת השעות שניתנה להן לצורך הזה, לפי האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם.

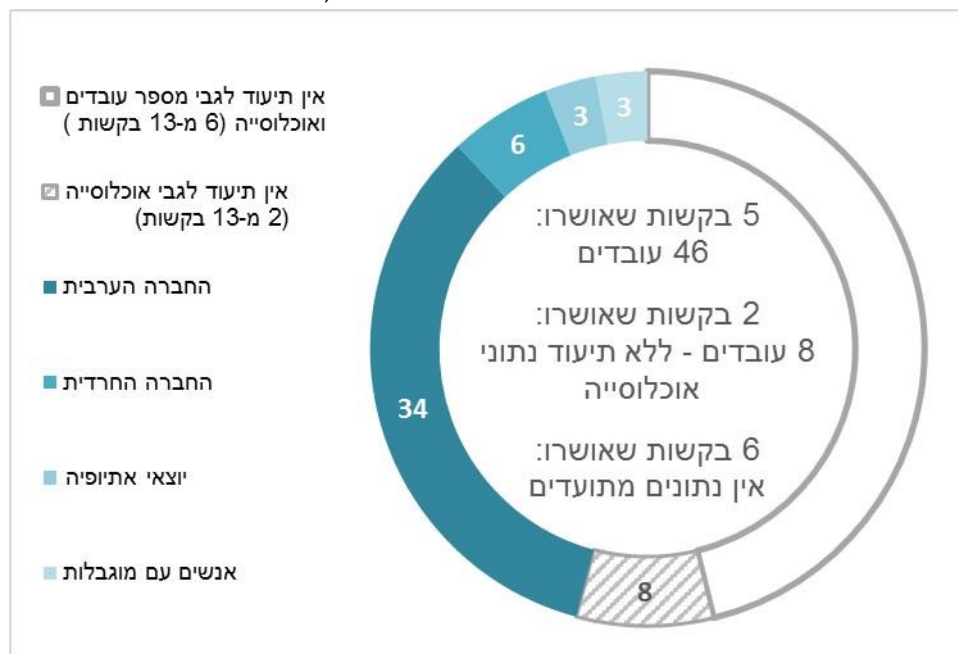
תרשים 11: תוספת משאבים בגין ייצוג הולם בוועדות האזוריות במערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים ומנתוני ועדת הבחירות המרכזית עולה כי במהלך חמש מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 אישרה הוועדה 13 בקשות של 11 ועדות אזוריות שונות למימון תוספת שעות בגין ייצוג הולם, בעוד שבכל אחת ממערכות הבחירות פעלו 19 - 20 ועדות אזוריות. עוד עולה כי היקף ההקצאות הייעודיות לעידוד ייצוג הולם הצטמצם עם השנים - במערכת הבחירות לכנסת ה-21 הקצתה הוועדה 2,781 שעות ל-9 ועדות אזוריות, במערכות הבחירות לכנסות ה-22 עד ה-24 הקצתה הוועדה 793 שעות, 700 שעות ו-265 שעות, בהתאמה, ובסך הכול הוקצו בשלוש מערכות הבחירות האלה 1,758 שעות ל-4 ועדות אזוריות. במערכת הבחירות לכנסת ה-25 לא הוקצו כלל שעות ייעודיות לוועדות האזוריות לצורך עידוד ייצוג הולם. על רקע אי-הקצאת שעות ייעודיות לוועדות האזוריות בבחירות לכנסת ה-25 יצוין כי מנתוני ועדת הבחירות המרכזית והלמ"ס עולה שבתקופת הבחירות לכנסת ה-25 חלה ירידה במספר העובדים מקרב האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם ביחס למספרם בתקופת הבחירות לכנסת ה-24. בתקופת הבחירות לכנסת ה-24 הועסקו 46 עובדים מהחברה הערבית, 36 עובדים מהחברה החרדית ו-14 עובדים יוצאי אתיופיה. בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 הועסקו 40, 29 ו-10 עובדים מהאוכלוסיות האמורות, בהתאמה.

תרשים 12: מספר העובדים שהועסקו בוועדות האזוריות במערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 באמצעות שעות ייעודיות לעידוד ייצוג הולם, לפי אוכלוסיות



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה אפוא כי אין בידי ועדת הבחירות המרכזית תיעוד מלא של הנתונים שהיו לפניו בעת אישור הבקשות שהגישו הוועדות האזוריות לתוספת משאבים במסגרת הפעולות לעידוד ייצוג הולם. במסמכים המצויים בידי ועדת הבחירות המרכזית חסרים נתונים על מספר העובדים שנקלטו לעבודה במסגרת הייצוג ההולם ב-6 בקשות שאושרו, ובנוגע לפילוח העובדים לפי אוכלוסייה ב-8 בקשות שאושרו.

מהתיעוד החלקי שנמצא בידי ועדת הבחירות המרכזית עולה כי בחמש מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25, במסגרת פעולות הוועדה לעידוד ייצוג הולם באמצעות הקצאת תוספת שעות לוועדות האזוריות, נקלטו ב-7 ועדות (מתוך 19 - 20 ועדות אזוריות, כ-35% - 37%) 54 עובדים חדשים הזכאים לייצוג הולם. בנוגע ל-5 מוועדות אלו ול-46 העובדים שהועסקו בהן עולה כי רוב העובדים השתייכו לחברה הערבית (34 מ-46, כ-74%), ומיעוטם היו מקרב החברה החרדית (6, כ-13%) ומקרב יוצאי אתיופיה ואנשים עם מוגבלות (3 עובדים מכל אוכלוסייה, כ-6.5%).

בלוח להלן מפורטים מספר העובדים המשתייכים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, בתקופת הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-25, על פי נתוני ועדת הבחירות והלמ"ס, וכן נתוני קליטת העובדים המשתייכים לאוכלוסיות אלו

במסגרת פעולות הוועדה לעידוד ייצוג הולם באמצעות הקצאת תוספת שעות לוועדות האזוריות, על פי הנתונים החלקיים שנמצאים בידי הוועדה:

לוח 1: מספר העובדים המשתייכים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בתקופת הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 ונתוני קליטת עובדים מאוכלוסיות אלו באמצעות פעולות ועדת הבחירות המרכזית

תקופת בחירות	החברה הערבית		החברה החרדית		יוצאי אתיופיה		אנשים עם מוגבלות	
	מספר העובדים	קליטה באמצעות פעולות הוועדה	מספר העובדים	קליטה באמצעות פעולות הוועדה	מספר העובדים	קליטה באמצעות פעולות הוועדה	מספר העובדים	קליטה באמצעות פעולות הוועדה
הכנסת ה-21	42	12	17	3	12	1	28	2
הכנסת ה-22	44	2	29	1	9	1	30	1
הכנסת ה-23	52	18	30	0	12	0	28	0
הכנסת ה-24	46	2	36	2	14	1	79	0
הכנסת ה-25	40	0	29	0	10	0	אין נתונים	*4

על פי נתוני ועדת הבחירות והלמ"ס, בעיבוד הלמ"ס; ועל פי נתונים ומסמכים של ועדת הבחירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* על פי תשובת הוועדה, עובדים אלה לא נקלטו באמצעות מנגנון תוספת המשאבים, אלא באמצעות שיתוף פעולה עם עמותה.

נמצא כי בעוד שבתקופת הבחירות לכנסת ה-21 נקלטו 18 עובדים מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם באמצעות מנגנון תוספת המשאבים שקבעה הוועדה - 12 עובדים מהחברה הערבית, 3 מהחברה החרדית, 1 מקרב יוצאי אתיופיה ו-2 עובדים עם מוגבלות - בכנסת ה-25 לא נעשה שימוש באותו מנגנון.

עוד נמצא כי עיקר פעולות הוועדה לצורך קליטת עובדים מהחברה הערבית ומהחברה החרדית ומקרב יוצאי אתיופיה מתבטא בהקצאת תוספת שעות לוועדות האזוריות, והוועדה אינה נוקטת צעדים אחרים המקובלים בשירות הציבורי, כגון פרסום מכרזים ייעודיים לגיוס עובדים מאוכלוסיות אלה.

ועדת הבחירות מסרה בתשובתה כי היא פעלה לגיוס אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם באמצעות הקצאת תקנים לאוכלוסיות אלו; כי פרק הזמן העומד לרשותה לגיוס עובדים לתקופת הבחירות הוא קצר, ולכן היא אינה מפרסמת מכרזים ייעודיים לגיוס עובדים לתקופת הבחירות מקרב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם אלא פונה לכלל האוכלוסיות; וכי פעולת הוועדה הניבה תוצאות חלקיות, והיא מינתה כאמור ועדה לבחינת הגיוון התעסוקתי של עובדי תקופת הבחירות ועובדי שבוע הבחירות.

על ועדת הבחירות המרכזית לפעול באופן עקבי ושיטתי לקידום הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה הזכאיות לכך בקרב עובדי המטה המינהלי והוועדות האזוריות בתקופת הבחירות, לרבות בתפקידים בכירים כגון מנהל ועדה אזורית. מומלץ כי הוועדה תפרסם לציבור נתונים בדבר שיעורי הייצוג של כל קבוצה. עוד מומלץ שהוועדה תעקוב אחר אפקטיביות פעולותיה להשגת ייצוג הולם, ובמידת הצורך תנקוט פעולות נוספות ובהן פרסום מכרזים ייעודיים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם.

ייצוג הולם לנשים

חובת הייצוג ההולם לפי סעיף 15א לחוק המינויים כוללת את "בני שני המינים". כאמור, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 עמד על הצורך להגדיל את ייצוג הנשים בקרב עובדי ועדת הבחירות המרכזית, לרבות עובדי מטה הוועדות האזוריות בתקופת הבחירות. על פי הפסיקה, "ביטוי הולם" בהקשר זה אין פירושו קביעת מכסות לייצוגם של שני המינים, אלא מתן ייצוג יחסי הולם לכל אחד מהמינים. יצוין כי בהחלטת ממשלה מיוני

2014²² אומצו המלצות דוח ועדה ממשלתית לקידום נשים בשירות המדינה מיוני 2014, ובכלל זה המלצה ששיעור הנשים בסגל הבכיר בשירות המדינה יהיה 50%²³.

מנתוני ועדת הבחירות המרכזית עולה כי נכון למאי 2023, 50% ממשורות המטה המינהלי הקבוע של הוועדה מאוישות על ידי נשים ו-67% מתפקידי המטה הוועדה גם הם מאוישים על ידי נשים. יצוין כי 40% מתקציב השכר של הוועדה הוקצה למימון השכר של עובדות בסגל הקבוע של המטה המינהלי, שכן חלק מהנשים בוועדה מועסקות במשרות חלקיות.

מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית תפרסם נתונים המאפשרים לבחון פערי שכר על רקע מגדרי, אם קיימים, כגון פרסום שכר לשעת עבודה או פרסום שכר למשרה מלאה.

בנוגע לעובדי תקופת הבחירות נמצא כי במערכת הבחירות לכנסת ה-25 הועסקו במטה המינהלי ובמרכז הלוגיסטי של הוועדה (לא כולל עובדי המטה המינהלי הקבוע) 121 עובדים במשרות שבתקן ומהם 63 נשים (כ-52%), ו-189 עובדים במשרות לפי שעות ומהם 57 נשים (כ-30%), ובסך הכול 310 עובדים ומהם 120 נשים (כ-39%). בוועדות האזוריות הועסקו 242 עובדים במשרות שבתקן ומהם 95 נשים (כ-39%), ו-445 עובדים במשרות לפי שעות ומהם 191 נשים (כ-43%), ובסך הכול 687 עובדים ומהם 286 נשים (כ-42%). בסך הכול הועסקו במטה המינהלי, במרכז הלוגיסטי ובוועדות האזוריות 997 עובדים ומהם 406 נשים (כ-41%).

עוד עלה כי על אף הוראת חוק המינויים בעניין חובת ייצוג הולם ל"בני שני המינים", נוהל ועדת הבחירות המרכזית העוסק ב"שילוב אוכלוסיות מיוחדות" בקרב עובדי תקופת הבחירות אינו עוסק בשילוב נשים.

משרד מבקר המדינה בדק את שילוב הנשים בקרב עובדי מטה הוועדות האזוריות, שהועסקו במשרות שבתקן בתקופת הבחירות לכנסת ה-20 עד ה-25, תוך התמקדות בחמישה תפקידים מרכזיים, ובהם תפקידים בכירים - מנהל/ת הוועדה, סגן/ית מנהל/ת הוועדה ומנהל/ת גוש, ותפקידים שאינם בכירים - מרכז/ת משאבי אנוש ורכז/ת לשכה. רמת הבכירות של כל תפקיד נגזרת ממתח דרגות השכר המוצמד לתפקיד על פי הגדרות נש"ם. התפקידים בשירות המדינה נחלקים לדרגים בסדר עולה: מסד, מירב, תיכון ודרג בכיר²⁴. הנתונים על שיעורי הנשים בחמשת התפקידים האמורים במטה הוועדות האזוריות במערכות הבחירות לכנסות ה-20 עד ה-25 מוצגים בתרשים להלן²⁵:

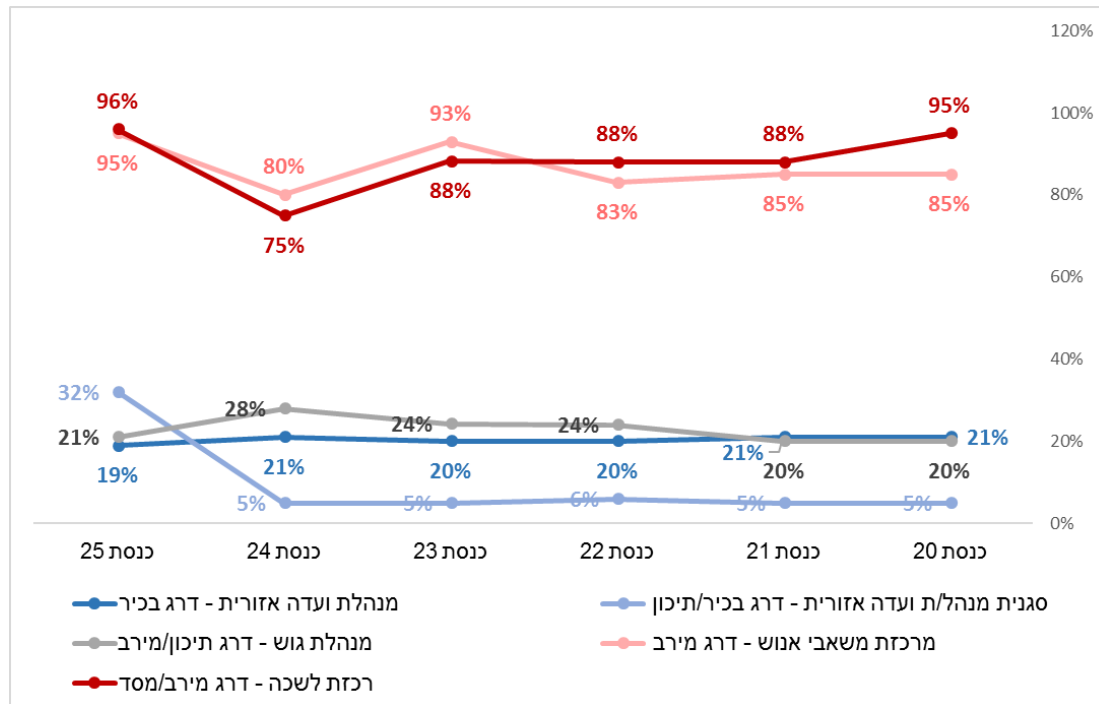
22 החלטת הממשלה 1697 (8.6.14).

23 מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק ראשון (2021), "העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה".

24 מתחי הדרגות של התפקידים הם: מסד - עד 18 בדירוג המינהלי, עד 39 בדירוג מח"ר; מירב - 19 - 20 בדירוג מינהלי, 40 - 41 בדירוג מח"ר; תיכון - 21 - 22 בדירוג מינהלי, 42 - 43 בדירוג מח"ר; בכיר - מ-23 בדירוג מינהלי, 44 - 46 בדירוג מח"ר.

25 הנתונים מתייחסים לעובדים במשרות תקן בוועדות האזוריות. חלק קטן מעובדי מטה הוועדות האזוריות מועסקים במשרות לפי שעות ונתונייהם אינם מובאים בתרשים (בכנסת ה-25 הועסקו 11 מנהליות גושים ו-2 רכזיות לשכה במשרות לפי שעות).

תרשים 13: שיעורי הנשים שכיהנו בחמישה תפקידים מרכזיים במטות של הוועדות האזוריות בתקופת הבחירות לכנסות ה-20 עד ה-25



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשש מערכות הבחירות לכנסות ה-20 עד ה-25 התבטא ייצוג הנשים בקרב עובדי מטות הוועדות האזוריות בשיעורים נמוכים בשלושה תפקידים בכירים שנבדקו ובישעורים גבוהים בשני תפקידים זוטרים. בתפקידים בכירים - שיעור הנשים מבין מנהלי הוועדות האזוריות היה 19% - 21%; השיעור מבין סגני מנהלי הוועדות האזוריות היה 5% - 6% במערכות הבחירות לכנסות ה-20 עד הכנסת ה-24, ועלה ל-32% במערכת הבחירות לכנסת ה-25; מבין מנהלי הגושים היה שיעור הנשים 20% - 28%. בתפקידים זוטרים - שיעור הנשים מבין מרכזי משאבי האנוש היה 83% - 95% ומבין רכזי לשכה היה שיעור הנשים 75% - 96%.

ייצוג הנשים בקרב ממלאי שלושה תפקידים בכירים במטות הוועדות האזוריות של ועדת הבחירות המרכזית במהלך שש תקופות הבחירות היה נמוך, והוא נע מ-5% עד 32%. ייצוג זה נמוך במידה ניכרת משיעור הייצוג הנדרש בקרב הסגל הבכיר בשירות המדינה, על פי החלטת הממשלה משנת 2014 העומד על 50%.

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תפעל לגיוס נשים לתפקידים בכירים במטות הוועדות האזוריות כדי להבטיח ייצוג הולם של נשים גם בתפקידים האלה.

העסקת עובדי מדינה בתקופת הבחירות

1. מטה ועדת הבחירות המרכזית מונה בשגרה כ-37 משרות בתקן, נכון לינואר 2023. בתקופת בחירות, כשלושה עד ארבעה חודשים לפני מועד הבחירות, מתרחב היקף כוח האדם שמעסיקה הוועדה ליותר מ-1,000 עובדי תקופת הבחירות (כמעט פי 30) המועסקים במטה הוועדה ובוועדות האזוריות. רבים מעובדי תקופת הבחירות הם עובדי מדינה המועסקים בשגרה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם (להלן בפרק זה - משרדי הממשלה או המשרדים), והם עוזבים באופן מלא או חלקי את עבודתם לתקופת הבחירות לצורך סיוע לוועדת הבחירות המרכזית בהיערכות למערכת הבחירות²⁶. בדומה לכך, בתקופת הבחירות מועסקים גם עובדי

לקחי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעקבות הבחירות לכנסת ה-25; תקשי"ר, פרק 42.427, סעיף (א).

רשויות ציבוריות נוספות, ובהם רשויות מקומיות, תאגידים שהוקמו בחוק, לשכת נשיא המדינה והכנסת. כמו כן, על פי תשובת הוועדה, היא מעסיקה גם עובדים מהמגזר הפרטי.

עובדי מדינה ועובדי רשויות ציבוריות נתפסים בידי ועדת הבחירות המרכזית כעובדים מיומנים, שעברו הליכי מיון לפני קבלתם לשירות המדינה, כפופים לדין המשמעתי, אינם מזוהים מפלגתית, ניתן לגייסם במהירות לפרק זמן קצוב, והם מתאימים לעבודה "אינטנסיבית, מרובת שעות ולחץ" הנדרשת בתקופת הבחירות.²⁷ בפועל, עובדי מדינה מגלמים את ה"שדרה המרכזית" של עובדי הוועדה, והיא רואה בעבודתם מרכיב חיוני להבטחת פעילותה התקינה ולעמידתה בהצלחה ב"מבצע הבחירות" שהוא בבחינת משימה לאומית.²⁸

אפשרות העסקתם של עובדי מדינה בוועדת הבחירות המרכזית במקום בעבודתם הקבועה במשרדי הממשלה מעוגנת בחוק הבחירות שבו נקבע כי "כל משרדי הממשלה והרשויות המקומיות יגישו את העזרה שתדרוש מהם הוועדה המרכזית".²⁹ בהתאם לכך, קבעה נשי"ם בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) הוראות בעניין עבודת עובדי מדינה בוועדת הבחירות המרכזית.³⁰ בהוראות אלו ציינה נשי"ם כי היא "רואה בסיועם של עובדי המדינה למערך הבחירות לכנסת משימה חשובה לקידום הדמוקרטיה בישראל". עם זאת, הבהירה כי היא רואה עצמה אחראית לכך שמערך שירות המדינה על מגוון משימותיו לא ייפגע. לפיכך, הוראות התקשי"ר בעניין זה נועדו "לאזן בין הצרכים השונים ולהבטיח כי תינתן הדעת לכך שעבודתם השוטפת של יחידות הממשלה תימשך כסדרה". על פי התקשי"ר, ניתן אפוא "היתר כללי" לעובדי מדינה לעבוד בוועדת הבחירות המרכזית בתקופת הבחירות וביום הבחירות, אך זאת בתנאי שניתן לכך אישור בכתב ומראש של הממונה על העובד ושל מנכ"ל המשרד הממשלתי שבו מועסק העובד. עוד נקבע כי הממונה על העובד לא יאשר את העסקתו בוועדת הבחירות המרכזית אם הוא סבור כי העבודה השוטפת במשרד עלולה להיפגע ממתן האישור; וזאת, גם בהתחשב במספר העובדים ביחידה שניתן להם אישור לעבוד בוועדת הבחירות המרכזית.³¹

2. לקראת מערכות הבחירות לכנסות ה-22 עד ה-25, לנוכח רצף מערכות הבחירות וסמיכות הזמנים ביניהן, קבעה הכנסת בחוק הבחירות "הוראות מיוחדות" אשר תחולתן הוגבלה למערכות הבחירות האמורות, לצורך היערכות ועדת הבחירות המרכזית לקיום הבחירות בזמן קצר. במערכות הבחירות לכנסות ה-24 וה-25 נקבעו ההוראות המיוחדות גם לצורך היערכות הוועדה לקיום הבחירות בעת שמוטלות על הציבור מגבלות בשל נגיף הקורונה³², ובכלל זה נקבע כי רשות ציבורית לא תוכל למנוע את העסקתו של עובד על ידי ועדת הבחירות המרכזית אם אותו עובד הועסק בוועדה באחת ממערכות הבחירות הקודמות החל ממערכת הבחירות לכנסת ה-21.³³ מכיוון שכך, בעוד שבתקשי"ר נקבעו בשגרה הוראות המאזנות בין צורכי ועדת הבחירות המרכזית ובין המחויבות שלא לפגוע בעבודת משרדי הממשלה, ב"הוראות המיוחדות" האמורות, לנוכח הנסיבות הייחודיות, ניתנה עדיפות להעסקת עובדי מדינה בוועדת הבחירות המרכזית על פני עבודתם במשרדי הממשלה.

במסגרת "ההוראות המיוחדות" נקבע כי רשות ציבורית תוכל לפנות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית בבקשה שלא להעסיק עובד כאמור, וההחלטה תהיה בידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, בהתחשב ביכולתה של ועדת הבחירות שבה מתבקשת העסקת העובד לבצע את תפקידה ובצורכי הרשות הציבורית, ובכלל זה היכולת לבצע משימות בהיעדר העובד.³⁴

27 לקחי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעקבות הבחירות לכנסת ה-25; תקשי"ר, פרק 42.427, סעיף (א); הצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022, דברי ההסבר לסעיף 4; ועדת הבחירות המרכזית, "השלמת מידע וחומרים לצורך דוח ביקורת", 11.12.23.

28 לקחי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעקבות הבחירות לכנסת ה-25.

29 חוק הבחירות, סעיף 150.

30 תקשי"ר, פרק 42.427.

31 תקשי"ר, פרק 42.427, סעיפים (א) ו-(ד). ההיתר הכללי מוגבל לתפקידים שאינם פוליטיים.

32 חוק הבחירות לכנסת העשרים ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות), התשע"ט-2019; חוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019; חוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"א-2020; חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022.

33 לגבי מערכת הבחירות לכנסת ה-25 נקבע כי ההוראות המיוחדות יחולו על עובדים שהועסקו בוועדת הבחירות המרכזית במערכת הבחירות לכנסת ה-23 או לכנסת ה-24 בלבד.

34 הכללים הם בכפוף לכך שמנכ"ל הוועדה המרכזית, או מי שהוא הסמיך לכך, ביקש להעסיק את העובד והעובד הסכים; על העובד לידע את הממונה עליו במשרד הממשלתי או ביחידת הסמך מיד לאחר קבלת הפנייה מהוועדה אם בכוונתו להיענות

3. בעקבות הוראות החוק המיוחדות פרסמה נשי"ם הודעות בעניין עובדי מדינה בוועדת הבחירות המרכזית התואמות את הוראות החוק. נשי"ם הבהירה כי בנוגע לעובדי מדינה שלא הועסקו בוועדת בחירות במערכות בחירות קודמות יחולו הוראות התקשי"ר הנותנות משקל רב יותר לצורכי שירות המדינה.

לצד הוראות אלה, במסגרת נוהל פנימי בנושא "העסקת עובדי ועדת הבחירות בתקופת הבחירות", קבעה ועדת הבחירות המרכזית הוראות בעניין גיוס עובדים בתקופת הבחירות, ולפיהן "ככלל, תינתן העדפה לעובדים שכבר הועסקו בוועדה בכנסת הקודמת, צברו ניסיון בתפקיד וקיבלו חוות דעת חיובית על תפקודם". בכך ניתנה עדיפות בהליכי הגיוס ל"עובדים חוזרים", ובהם הן עובדים מהמגזר הפרטי, הן עובדי מדינה והן עובדי רשות ציבורית אחרת, אשר הועסקו על ידי ועדת הבחירות המרכזית במערכות בחירות קודמות. העדיפות שניתנה בהליכי הגיוס לעובדים שהועסקו בעבר על ידי הוועדה באה לידי ביטוי בשתי דרכים: (א) הוועדה נהגה לפנות אישית לעובדים אלה לצורך העסקתם בתקופת הבחירות; (ב) במהלך הליכי המיון לעבודה בתקופת הבחירות נהגה הוועדה לזכות עובדים שהועסקו בעבר על ידה בתוספת ניקוד בחישוב ציון ההתאמה לתפקיד, כביטוי לניסיון שרכשו. נוסף על כך, על פי חוקת השכר של ועדת הבחירות המרכזית ובהתאם להמלצות ועדה ציבורית, שכר היסוד במשרות התקן בתקופת הבחירות עולה לפי ותק העובד במערכות הבחירות, עד מערכת הבחירות הרביעית שבה הוא מועסק.

חוק הבחירות לכנסת תוקן אפוא לנוכח הנסיבות הייחודיות - מתקופת הבחירות לכנסת ה-22 עד תקופת הבחירות לכנסת ה-25 - באופן המקנה עדיפות להעסקת עובדי רשות ציבורית, ובהם עובדי מדינה, על ידי ועדת הבחירות המרכזית על פני העסקתם במשרדים הממשלתיים שבהם הם מועסקים בשגרה. וזאת, בנוגע לעובדי רשות ציבורית שהועסקו בעבר במערכות בחירות ולנוכח רצף מערכות הבחירות ומגפת הקורונה.

היקף העסקת עובדי מדינה בתקופת הבחירות

חמש מערכות הבחירות האמורות נערכו במהלך השנים 2019 - 2022 בחודשים האלה: ינואר-אפריל 2019; יוני-ספטמבר 2019; דצמבר 2019 - אפריל 2020; ינואר-מרץ 2021; אוגוסט-נובמבר 2022. תקופות הבחירות האלה הסתכמו ב-20 חודשים שהם כ-40% ממספר החודשים בארבע השנים האמורות.

במסגרת הביקורת נבדק היקף עובדי המדינה שהועסקו בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת, גם לפי משרדי הממשלה שבהם עבדו בשגרה. במערכת הבחירות לכנסת ה-25 הועסקו 276 עובדי מדינה כעובדי תקופת הבחירות, שהם כ-27% מכלל עובדי תקופת הבחירות (עובדי משרה שבתקן ועובדים לפי שעות), מהם 150 עובדי משרה שבתקן (כ-38% מכלל עובדי משרות שבתקן בתקופת הבחירות) ו-126 עובדים לפי שעות (כ-20% מכלל עובדי משרות לפי שעות בתקופת הבחירות). על פי תפיסת הוועדה שעובדי מדינה מגלמים את ה"שדרה המרכזית" של עובדיה, בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 הועסקו בוועדות האזוריות 164 עובדים בתפקידים בכירים (מנהלים/ועדות אזוריות, סגניות/מנהלים/ועדות מנהלים/ועדות גושים), מהם 88 עובדי מדינה שהם כ-54% מכלל העובדים הבכירים. בהמשך להחלטות ועדת הבחירות המרכזית בעניין מתן עדיפות לעובדים שהועסקו בתקופות בחירות קודמות, היו 104 (כ-69%) מעובדי המדינה שעבדו במשרות שבתקן בתקופת הבחירות לכנסת ה-25, עובדים חוזרים שהועסקו בתקופות הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-24, ו-85 (כ-67%) מעובדי משרות לפי שעות. בידי ועדת הבחירות המרכזית אין נתונים בדבר מספר עובדי רשויות ציבוריות אחרות שהועסקו בתקופת הבחירות לכנסת ה-25.

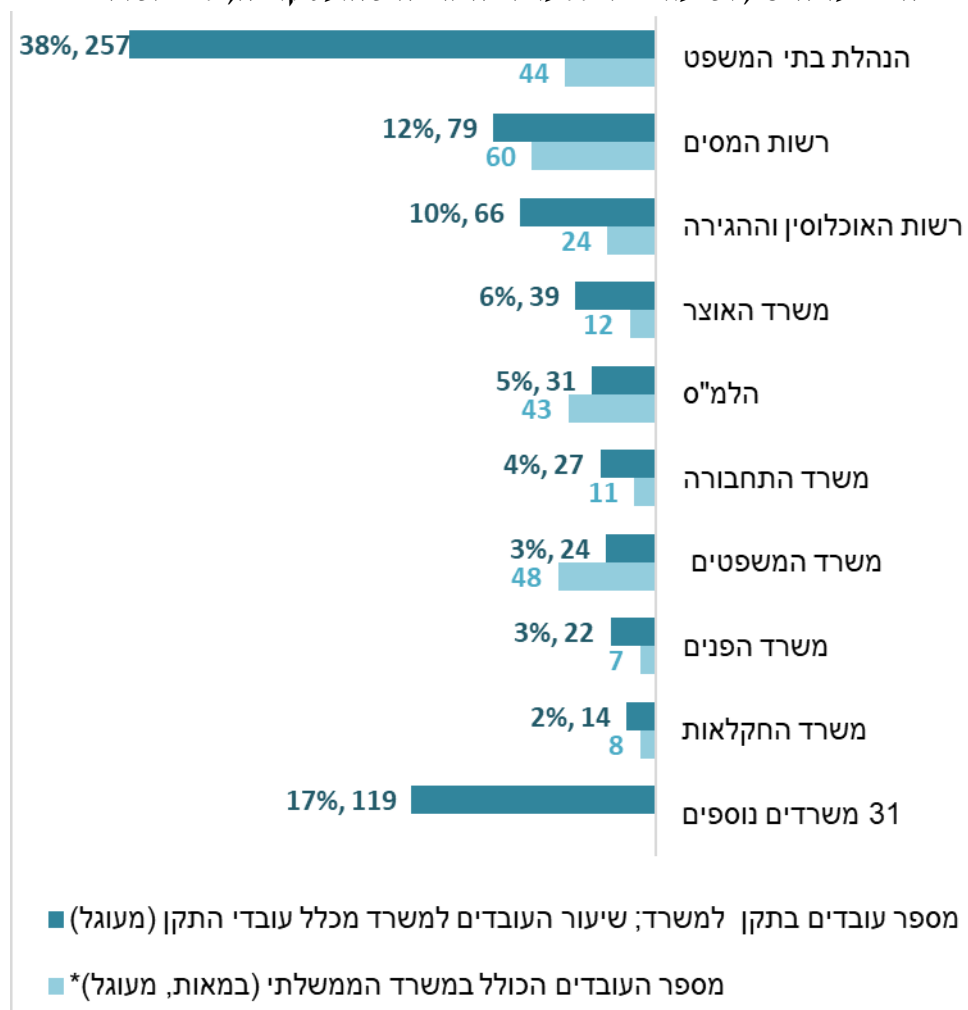
27% מכלל עובדי תקופת הבחירות שהועסקו במערכת הבחירות לכנסת ה-25 היו עובדי מדינה. עלה כי 68% מהם (189 מ-276 עובדים) היו עובדים חוזרים שעבדו לפחות באחת מארבע תקופות הבחירות הקודמות. עוד עלה כי עובדי מדינה אישיו יותר ממחצית המשרות הבכירות בוועדות האזוריות (88 מ-164 משרות, כ-54%). לוועדת הבחירות המרכזית אין נתונים מקבילים על עובדי רשויות ציבוריות אחרות, כגון עובדי רשויות מקומיות ועובדי תאגידים שהוקמו בחוק.

לה; מהבחירות לכנסת ה-23 נקבע לגבי עובדי הכנסת כי אם לא תהיה לגבי העסקתם הסכמה בין יו"ר הכנסת ובין מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית, הם לא יועסקו בוועדת הבחירות המרכזית; במערכת הבחירות לכנסת ה-25 לא נכללו עובדי לשכת נשיא המדינה בהגדרת "רשות ציבורית"; בבחירות לכנסת ה-22 נעשתה הבחנה בין עובדי ועדת הבחירות המרכזית לעובדי ועדה אזורית.

ועדת הבחירות מסרה בתשובתה כי לנוכח המשימה הלאומית המוטלת עליה, לנהל את הבחירות ללא תקלות ובתוך פרק זמן קצר, היא נסמכת על השירות הציבורי, ובפרט על עובדי המדינה, וכי יש לברך על התגייסות עובדי המדינה למשימה זו, הדומה לשירות מילואים; הוועדה ציינה כי משנת 2014 נבחרים עובדי תקופת הבחירות בהליכים פומביים הפתוחים לכלל הציבור, והימנעות מגיוס עובדים רק בשל היותם עובדי מדינה עלולה להיחשב כהפליה שלהם לרעה; כי שיעור עובדי המדינה שהועסקו על ידי הוועדה בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 (27% מעובדי תקופת הבחירות) אינו גבוה במיוחד; וכי עובדי המדינה שהועסקו על ידי הוועדה בתפקידים בכירים (כ-54% מעובדי הוועדות האזוריות) נבחרו כדין.

1. שני התרשימים להלן מציגים נתונים על מספר עובדי המדינה שהועסקו כעובדי תקופת הבחירות בחמש מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25, שהתקיימו בחודשים אפריל 2019 עד נובמבר 2022, לפי משרדי הממשלה שבהם מועסקים עובדים אלה בשגרה. התרשים הראשון מתייחס לעובדים שהועסקו בידי ועדת הבחירות במשרות שבתקן, והתרשים השני - לעובדים שהועסקו בידי הוועדה לפי שעות עבודה. (בתרשימים אלה מספר עובדי המדינה שהועסקו על-ידי ועדת הבחירות המרכזית בכל תקופת בחירות אינו כולל הבחנה בין עובד "חדש" שזו הפעם הראשונה שבה הועסק על ידי הוועדה לעובד "חוזר" שהועסק גם בתקופת בחירות קודמת. לכן כל עובד "נספר" כמספר תקופות הבחירות שבהן הועסק. לדוגמה, עובד משרד ממשלתי שעבד בשלוש תקופות בחירות נספר שלוש פעמים).

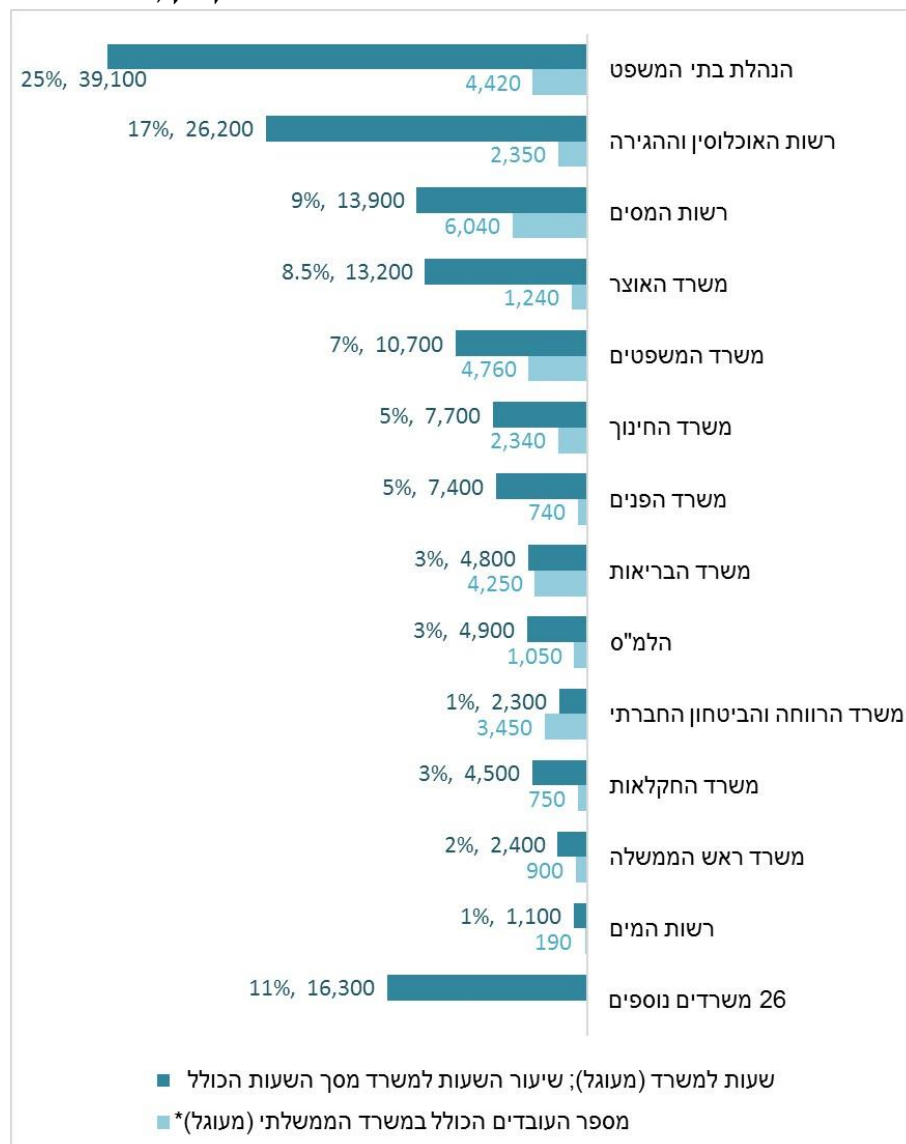
תרשים 14: מספר עובדי המדינה שהועסקו במשרות שבתקן ועדת הבחירות בתקופות הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-25, ושיעורם מכלל עובדי המדינה שהועסקו בה, לפי משרדים



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית ונשיים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * נתוני נשיים בעניין מספר העובדים במשרדים הממשלתיים נכונים לשנת 2019.

מהתרחשים ומנתוני ועדת הבחירות המרכזית עולה כי בחמש מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25, בחודשים אפריל 2019 עד נובמבר 2022, הועסקו 267 עובדי מדינה במשרות שבתקן בתקופת בחירות אחת או יותר, ובסך הכול הועסקו עובדי מדינה ב-678 משרות שבתקן במהלך חמש תקופות בחירות. רוב המשרות (60%) אוישו על ידי עובדי מדינה משלושה משרדים: הנהלת בתי המשפט (38%), רשות המסים בישראל (12%) ורשות האוכלוסין וההגירה (10%). יצוין כי שלושת המשרדים האלה הם מהגדולים בשירות המדינה, בהיבט של מספר העובדים בהם (כ-4,400, כ-6,000 וכ-2,400, בהתאמה).

תרשים 15: עובדי מדינה שהועסקו בידי ועדת הבחירות המרכזית על פי שעות עבודה בתקופות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 ושיעורם מכלל עובדי המדינה שהועסקו כך, לפי משרדים



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית ונש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני נש"ם בעניין מספר העובדים במשרדים הממשלתיים נכונים לשנת 2019.

מהתרחשים ומנתוני ועדת הבחירות המרכזית עולה כי בחמש תקופות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25, בחודשים אפריל 2019 עד נובמבר 2022, הועסקו 319 עובדי מדינה כעובדים של הוועדה, על פי שעות עבודה, במערכת בחירות אחת או יותר, ובסך הכול 666 משרות לפי שעות. העובדים הועסקו בהיקף כולל של כ-154,500 שעות שהן כ-849 חודשי עבודה של עובד המועסק במשרה מלאה (182 שעות בחודש) או כשנת עבודה במשרה מלאה של כ-71 עובדים. חלק ניכר משעות העבודה (42%) הן בגין העסקת עובדי מדינה משני

משרדים: הנהלת בתי המשפט (39,100 שעות, כ-25% מסך השעות הכולל) ורשות האוכלוסין וההגירה (26,200 שעות, כ-17%).

2. על פי נתוני נש"ם, בשנת 2019 הועסקו במשרדי הממשלה (לא כולל יחידות סמך) כ-24,700 עובדים, ומהם כ-6,200 (25%) עובדים המשתייכים לאחד משני הדרגים הגבוהים בשירות המדינה - הדרג הבכיר והדרג התיכון³⁵. מהצלבת נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 עם נתוני נש"ם נכון לסוף 2023 עולים הממצאים האלה:

א. מחצית מעובדי המדינה שהועסקו במשרות שבתקן הוועדה (75 מ-150 עובדים) משתייכים לשני הדרגים הגבוהים בשירות המדינה (הדרג הבכיר והדרג התיכון). שיעור העובדים בדרג גבוה בהנהלת בתי המשפט הוא 56%, ברשות המיסים - 43% וברשות האוכלוסין וההגירה - 44%.

ב. 22% מעובדי המדינה שהועסקו על ידי ועדת הבחירות המרכזית במשרות לפי שעות (26 מ-116 עובדים) משתייכים לשני הדרגים הגבוהים בשירות המדינה (הדרג הבכיר והדרג התיכון). שיעור העובדים בדרג גבוה בהנהלת בתי המשפט הוא 17% וברשות האוכלוסין וההגירה - 32%.

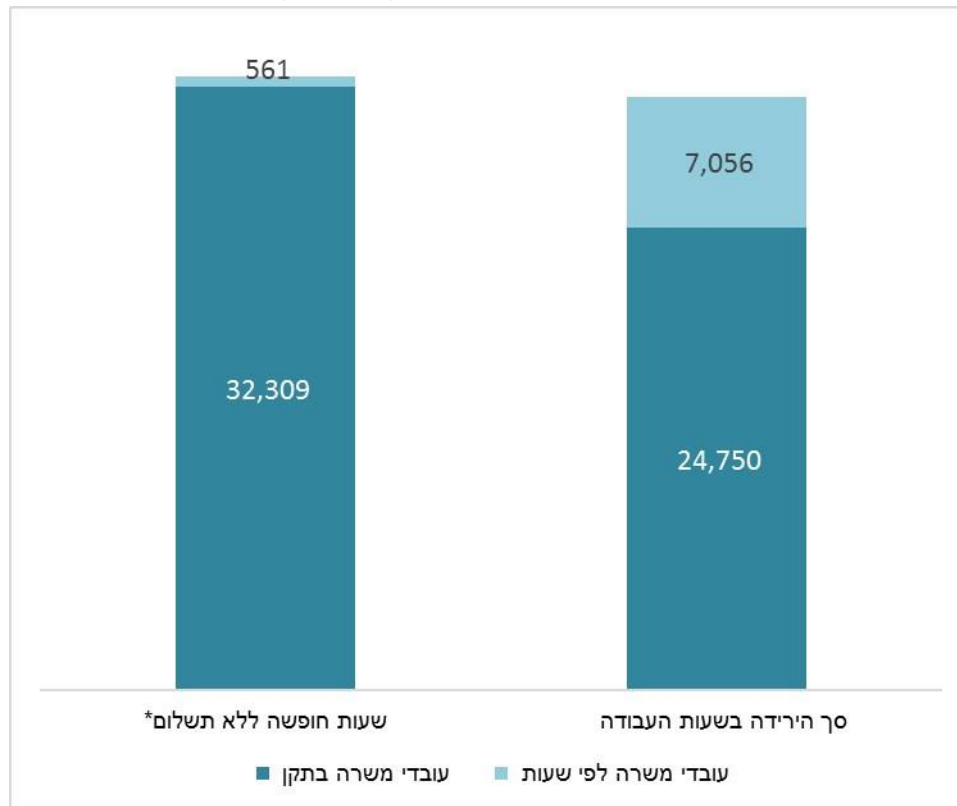
יוצא אפוא כי בקרב עובדי המדינה שהועסקו בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 במשרות שבתקן הוועדה יש ייצוג גבוה של עובדים בדרג בכיר או בדרג תיכון, בהשוואה לייצוג הדרגים האלה במשרדי הממשלה (50% ו-25%, בהתאמה). כלומר, בקרב עובדי תקופת הבחירות יש ייצוג יתר לעובדי מדינה בתפקידי ניהול. ניתוח מקביל לעובדים שהועסקו במשרות לפי שעות העלה כי שיעור העובדים בדרגים האלה בוועדה ובמשרדי הממשלה בתקופת הבחירות דומה (22% ו-25%, בהתאמה).

3. משרד מבקר המדינה אמד, בסיוע נש"ם, את השפעת העסקת עובדי מדינה על ידי ועדת הבחירות המרכזית בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 על היקף עבודתם במשרדי הממשלה שבהם הם מועסקים בשגרה. נתוני העבודה של עובדים אלה במשרדי הממשלה בתקופת הבחירות לכנסת ה-25, מאוגוסט עד נובמבר 2022, נבדקו בהשוואה לנתונים בתקופה המקבילה בשנת 2021, שלא הייתה תקופת בחירות. התרשים להלן מציג את השינוי שחל בשעות העבודה וההיעדרות של עובדי המדינה האמורים בתקופת הבחירות לכנסת ה-25³⁶:

³⁵ בדרג הבכיר בשירות המדינה מצויים למשל סמנכ"לים ומנהלי מחוזות. מתח הדרגות בדרג הבכיר הוא 44 ומעלה בדירוג המח"ר ו-23 בדירוג המינהלי. בדרג התיכון בשירות המדינה מצויים למשל מנהל תחום בכיר. מתח הדרגות בדרג התיכון הוא 42 - 43 בדירוג המח"ר ו-21 - 22 בדירוג המינהלי.

³⁶ נתוני נש"ם אינם כוללים את עובדי רשות המיסים, ולכן החישוב נסמך על נתוני הממוצע לעובד ביתר המשרדים.

תרשים 16: השינוי בשעות העבודה וההיעדרות של עובדי המדינה שהועסקו בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 באוגוסט עד נובמבר 2022, בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2021



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית ונשי"ם, בעיבוד נשי"ם ומשרד מבקר המדינה.
* שעות חופשה ללא תשלום אינן כוללות נתונים מלאים של עובדי רשות המיסים, והן מחושבות על בסיס מספר ימי חופשה ללא תשלום כפול 8.5 שעות תקן ליום.

מהתרחשים ומנתוני נשי"ם עולה כי בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 יצאו לפחות 51 מ-276 עובדי המדינה שהועסקו במבצע הבחירות (כ-18%) לחופשה ללא תשלום (בחלק משעות עבודתם או בכולן) בהיקף כולל של 32,870 שעות³⁷. אשר ליתר העובדים, חלה ירידה במספר שעות העבודה, בהשוואה לאותה תקופה בשנת 2021, בהיקף כולל של 31,806 שעות שהן שוות ערך ל-44 עובדים נוספים במשרה מלאה. בסך הכול נגרעו אפוא משעות העבודה במשרדי הממשלה בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 64,676 שעות שהן שוות ערך לכ-89 עובדים במשרה מלאה.

יוצא כי על פי האומדן שערך משרד מבקר המדינה, היקף שעות העבודה שנגרעו ממשרדי הממשלה עקב מעבר עובדיהם לוועדת הבחירות המרכזית, שווה ערך לכ-89 עובדים במשרה מלאה אשר נעדרו מעבודתם במשרדי הממשלה במשך כ-40% מחודשי העבודה במהלך השנים 2019 - 2020.

4. חלק מהמשרדים שנשארו בנטל הכרוך במעבר זמני של עובדיהם לעבודה בוועדת הבחירות המרכזית במהלך חמש תקופות הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-25, נדרשו להתמודד באותה עת עם אתגרים מקצועיים מורכבים אשר הצריכו מיצוי מיטבי של כוח האדם העומד לרשותם.

למשל, פעילותה של רשות המיסים חשובה בייחוד בתקופות של משבר וירידה בתפקוד המשק. בתקופת משבר הקורונה נדרשה רשות המיסים לשמור על רציפות תפקודית וכן להפעיל מנגנון לתשלום המענקים שנועדו

37 מקור הנתונים הוא בנשי"ם. על פי נתוני נשי"ם, 50 עובדי ועדת הבחירות במשרה בתקן ועובד אחד במשרה לפי שעות (סך הכול 51 עובדים) יצאו לחופשה ללא תשלום במהלך תקופת הבחירות לכנסת ה-25. לנשי"ם אין נתונים מלאים בנוגע לעובדי רשות המיסים.

לסייע לעסקים, על פי החלטות הממשלה³⁸. בזמן שרשות המיסים התמודדה עם משימות משבר הקורונה, בחודשים ינואר-מרץ 2020 ודצמבר 2020 עד מרץ 2021, הועסקו 61 מעובדי רשות המיסים על ידי ועדות הבחירות המרכזיות ומהם 31 עובדי משרות שבתקן ו-30 עובדי משרות לפי שעות, בהיקף של 8,455 שעות.

בדומה לכך, נדרשה רשות האוכלוסין וההגירה למאמץ מיוחד בעקבות מגפת הקורונה. בשנים 2020 - 2021, במהלך משבר הקורונה, מיעטו תושבים ישראלים לצאת לחו"ל ורבים מהם נמנעו מלהגיע ללשכות רשות האוכלוסין וההגירה לצורך הנפקת דרכונים במקום דרכונים שפג תוקפם; עקב כך, נוצר פער של כ-1.2 מיליון דרכונים שלא הונפקו בשנים אלו. בשנת 2022, לאחר הסרת מגבלות הקורונה, החל ביקוש מוגבר לדרכונים אשר הוביל לעומס כבד על רשות האוכלוסין וההגירה. בתנאי העומס חלו שיבושים בתהליך הנפקת הדרכונים, מערכת קביעת התורים של הרשות לא הצליחה לתת מענה על היקף הפניות הגדל והפונים התקשו לקבוע תור ללשכות הרשות. נוסף על העומס שנוצר בעקבות משבר הקורונה, בשנת 2022 חל גידול ניכר במספר העולים לארץ (כ-70,000 עולים בשנת 2022 לעומת כ-25,000 עולים בשנים קודמות), וכוח אדם הוסט מלשכות הרשות לצורך קליטתם³⁹. בתקופת השיא של משבר הדרכונים, בחודשים אוגוסט-נובמבר 2022, הועסקו 40 מעובדי הרשות על ידי ועדת הבחירות המרכזית ומהם 17 עובדי משרות שבתקן ו-23 עובדי משרות לפי שעות, בהיקף של 5,534 שעות.

ועדת הבחירות מסרה בתשובתה כי מספר העובדים שנעדרו מעבודתם במשרדי הממשלה לצורך עבודה בתקופת הבחירות הוא לדעתה זניח ביחס למספר כלל העובדים באותם משרדים. למשל, שיעור עובדי התקן שהועסקו על ידי הוועדה בחמש מערכות בחירות מקרב עובדי הנהלת בתי המשפט הוא 5.8% בלבד מכלל עובדי הנהלת בתי המשפט. שיעור עובדי התקן שהועסקו על ידי הוועדה מקרב עובדי רשות המסים הוא 1.3% מכלל עובדי רשות המיסים, וכך גם לגבי רשות האוכלוסין - 1.3%; כי יש להביא בחשבון את העובדה שחלק מן העובדים הועסקו על ידי הוועדה במשרה חלקית; אשר לייצוג הגבוה יחסית של עובדים בכירים במשרות המדינה בתפקידים בוועדת הבחירות המרכזית (כ-50% מעובדי המשרות שבתקן הוועדה וכ-22% מהעובדים לפי שעות מועסקים בשירות המדינה בשני הדרגים הגבוהים) - הוועדה מעסיקה את העובדים על פי התאמתם ולא לפי הדרג שאליו הם משתייכים בשירות המדינה; הייצוג הגבוה של עובדי מדינה בתפקידים בכירים בוועדות האזוריות (54%) מבוסס על הליכי מכרז פומביים הפונים לכלל הציבור ואין בו פגיעה בשוויון ההזדמנויות; וכי הניסיון בעבודה המורכבת בוועדת הבחירות מעשיר את כישורי העובדים ובכך מיטיב עם משרדי הממשלה.

בפברואר 2024 מסר **מנכ"ל כנסת ישראל** בתשובתו כי מינהל הכנסת מאפשר לעובדי הכנסת לעבוד בתקופת הבחירות, שבה חלה פגרת בחירות. עם זאת, להבדיל מעובדי המדינה, עובדי הכנסת אינם מועסקים באופן אוטומטי על ידי ועדת הבחירות ונדרש היתר פרטני לכל עובד בהתאם לתפקידיו בכנסת ובוועדה. הליך זה מאזן בין הצורך בהבטחת עבודתן השוטפת של יחידות הכנסת, ובין סיוע במשימה הלאומית של ניהול הבחירות. גם במסגרת "ההוראות המיוחדות" בחוק הבחירות לכנסת ה-22 עד ה-25 ניתנה ליו"ר הכנסת סמכות למנוע את העסקתו של עובד הכנסת בוועדת הבחירות. **משרד החינוך** מסר בתשובתו כי ככלל, הוא פועל בהתאם להוראות התקשי"ר שלפיהן ניתן לעובדי מדינה היתר כללי לעבוד בוועדת הבחירות, בתנאי שניתן לכך אישור בכתב ומראש של הממונה הישיר ושל מנכ"ל המשרד או מי מטעמו. עמדת המשרד היא כי יש להשאיר בידי המשרד את הסמכות לאשר בקשת עובד לעבוד בוועדת הבחירות או לדחותה, בכפוף להמלצת הממונה על העובד הבוחן את בקשת העובד אל מול אפשרות הפגיעה במהלך השוטף של העבודה עקב היעדרותו; **משרד האוצר** מסר בתשובתו כי מספר עובדי המשרד שהועסקו על ידי ועדת הבחירות היה קטן, עובדים אחדים יצאו לחל"ת מלא, וכל עובדי המשרד שהועסקו על ידי הוועדה בתקופת הבחירות קיבלו לכך אישור מהממונים עליהם; **הנהלת בתי המשפט** מסרה בתשובתה כי היא פועלת בהתאם להוראות התקשי"ר ולהנחיות נש"ם; **משרד הפנים** מסר בתשובתו כי המטלות של העובדים שעבורם התקבל אישור לעבודה בתקופת הבחירות הועברו לעובדים אחרים נוסף על מטלותיהם השוטפות, כדי לאפשר סיוע במבצע הבחירות בלי לפגוע בפעילות המשרד. **הרשות לאכיפה במקרקעין** ציינה בתשובתה כי עובדי הרשות היו שותפים מלאים למשימה הלאומית של ניהול מערכות הבחירות על הצד הטוב

³⁸ מבקר המדינה, **דוח ביניים מיוחד בנושא התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2020), "היבטים בפעילות רשות המיסים בתקופת משבר הקורונה"; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף-2020; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים), התש"ף-2020.

³⁹ מבקר המדינה, **דוח שנתי של מבקר המדינה בנושא סייבר ומערכות מידע - מאי 2023**, "שימוש במסמכי זיהוי ביומטריים - תעודות זהות ודרכונים".

ביותר, ומצד שני, נוהל ההעסקה האוטומטית של עובדי המדינה בוועדת הבחירות ללא החלפתם, שמשמעותו העסקה חוזרת ונשנית של אותה קבוצת עובדים, מכביד על היחידה שבה הם מועסקים ופוגע בעבודת הרשות. על כן נדרשת הותרת שיקול דעת רחב יותר למנהלי הארגון לגבי אפשרות להחלפת העובדים במערכת הבחירות.



מן האמור עולה כי לנוכח מבנה ועדת הבחירות המרכזית, הנסמך על מערך עובדים מצומצם שמתרחב כמעט פי 30 בתקופת הבחירות, קיימת תלות מובנית של הוועדה בעובדי מדינה, המגלמים את ה"שדרה המרכזית" של עובדי תקופת הבחירות ומשמשים מוקד ידע וניסיון מקצועי. תלות זו גוברת בתקופות ייחודיות, כגון בעת קיומה של מערכת בחירות במועד לא צפוי, בעת שמתקיים רצף מערכות בחירות או כאשר מתנהלות מערכות בחירות בתקופת חירום, כגון משבר הקורונה. לצד זאת, עולה כי בתקופות חירום נדרש לעיתים מאמץ מוגבר של משרדי הממשלה לצורך מתן שירות חיוני לציבור, וכי הקניית עדיפות לגיוסם של עובדי המשרדים לצורך קיום הבחירות בזמנים אלה עלולה להכביד על תפקוד המשרדים. גם כאשר מספר העובדים ממשרד ממשלתי מסוים המועסקים בתקופת הבחירות הוא קטן ביחס למספר העובדים הכולל באותו משרד (או ביחס לכלל עובדי המדינה), הרי שמדובר במקרים רבים ב"עובדים חוזרים" המועסקים בתקופת הבחירות פעם אחר פעם, והיעדרותם החוזרת ונשנית, בעיקר במציאות שבה מתקיימות כמה מערכות בחירות בסמיכות זו לזו, עלולה להכביד על עבודת היחידה שאליה הם משתייכים בתוך המשרד הממשלתי. החשש להכבדה נכון ככלל, ובפרט כשמדובר בעובדים בשני הדרגים הגבוהים של שירות המדינה (דרג בכיר ודרג תיכון). כאמור, בקרב עובדי תקופת הבחירות לכנסת ה-25 בתקן הוועדה שמועסקים בידי משרדי הממשלה⁴⁰ יש ייצוג יתר לעובדים משני הדרגים האלה. כמו כן, יותר ממחצית המשרות הבכירות בוועדות האזוריות בבחירות לכנסת ה-25 אוישו על ידי עובדי מדינה; במצב דברים כזה, ההזדמנות הניתנת לעובדים שאינם מקרב עובדי המדינה להיבחר לתפקידים אלה מצומצמת יחסית לעובדי המדינה.

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תגבש, בהתייעצות עם נש"ם, מבעוד מועד אמות מידה גם להעסקתם של עובדי מדינה בתקופת הבחירות בעת חירום, בשים לב לאיזון הנדרש בין צורכי ועדת הבחירות המרכזית ובין הצורך להבטיח את פעילותם התקינה של משרדי הממשלה. כמו כן, מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית, בהתייעצות עם נש"ם, תבחן אפשרויות לצמצום התלות בעובדי מדינה כעובדי תקופת הבחירות. עידוד גיוס עובדים מקרב הציבור הרחב הולם את אופיה של משימת ביצוע הבחירות, כמשימה לאומית מרכזית.

מספר שעות העבודה היומיות של עובדי מדינה בתקופת הבחירות

חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה ומנוחה) מסדיר את תבנית ההעסקה המותרת, ובכלל זה קובע את מספר השעות ביום ובמהלך השבוע בהן מותר להעסיק אדם. כמו כן מעגן החוק את הזכות למנוחה שבועית ואת ההפסקה המינימאלית הנדרשת (שמונה שעות) בין יום עבודה למשנהו⁴¹. זאת, במטרה להבטיח כי עובד לא יסיים את יום עבודתו בשעה מאוחרת בלילה ויתחיל את יום העבודה שלאחריו בטרם הספיק לנוח⁴². תכליתו העיקרית של חוק שעות עבודה ומנוחה היא לאפשר לעובד להתפנות למשפחתו ולעיסוקי פנאי אחרים, לקדם את איכות חייו ולהגן על כבודו, על ידי כך שתוחמים את יום העבודה, ובכך למעשה מגדירים גם את שעות הפנאי⁴³. תכלית נוספת של החוק היא הגנה על בריאות העובד, זאת מתוך הבנה כי שעות עבודה

40 ללא יחידות סמך.

41 חוק שעות עבודה ומנוחה, סעיף 21.

42 דברי ההסבר להצעת חוק שעות עבודה ומנוחה, הצ"ח 43 (21.5.1950). יצוין כי תכליתו העיקרית של חוק שעות עבודה ומנוחה היא לאפשר לעובד להתפנות למשפחתו ולעיסוקי פנאי אחרים ולהגן על איכות חייו ואיכות חיי משפחתו. ראו בעניין זה לדוגמה: בג"ץ 6522/06 כוכבי נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פסקה 17 (פורסם במאגר ממוחשב, 22.4.09); דנג"ץ 10007/09 גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סו(1) 518 (2013).

43 דברי ההסבר להצעת חוק שעות עבודה ומנוחה, הצ"ח 43 (21.5.1950). יצוין כי תכליתו העיקרית של חוק שעות עבודה ומנוחה היא לאפשר לעובד להתפנות למשפחתו ולעיסוקי פנאי אחרים ולהגן על איכות חייו ואיכות חיי משפחתו. ראו בעניין זה לדוגמה: בג"ץ 6522/06 כוכבי נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פסקה 17 (פורסם במאגר ממוחשב, 22.4.09); דנג"ץ 10007/09 גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סו(1) 518 (2013); ע"ע (ארצי) 300271/98 טפקו - ייצור מערכות בקרת אנרגיה ומתקנים לשמירת איכות הסביבה בע"מ - טל, פד"ע לה 703, פסקה 5 לפסק דינו של הנשיא אדלר (2000).

ממושכות מסכנות את בריאותו ובטיחותו, ומגבירות מצבי דחק⁴⁴. מטרת החוק - הגנה מפני עבודה במשך שעות רבות מדי - חשובה ורלוונטית גם להעסקה של עובדי מדינה בוועדת הבחירות המרכזית בשעות שלאחר שעות העבודה הרגילות שלהם.

בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 הועסקו כאמור על ידי ועדת הבחירות המרכזית 150 עובדי מדינה במשרות שבתקן ומהם הועסקו על פי נתוני הוועדה 91 עובדים (כ-61%) במשרה מלאה. על פי הגדרות התקן של ועדת הבחירות המרכזית, עובד במשרה מלאה יועסק 10 שעות ביום עבודה רגיל⁴⁵. מהצלב נתוני ועדת הבחירות המרכזית עם נתוני נש"ם עולה כי רוב עובדי המדינה האמורים המשיכו לעבוד בתקופת הבחירות גם במשרד הממשלתי שבו הם מועסקים בשגרה.

משרד מבקר המדינה בדק, בסיוע נש"ם, את מספר שעות העבודה היומיות של 91 העובדים האלה במשרדים הממשלתיים שהם מועסקים בהם, במהלך שלושת החודשים שקדמו לבחירות לכנסת ה-25, תקופה שבה הועסקו במשרה מלאה בוועדת הבחירות המרכזית. נתוני נש"ם כללו את מספר שעות העבודה החודשיות של כל אחד מהעובדים, ושעות העבודה ליום חושבו כממוצע לפי מספר ימי העבודה בכל חודש (בניכוי ימי שישי, שבתות וחגים).

ועדת הבחירות מסרה בתשובתה כי אין איסור על העסקת עובדים במשך יותר מ-16 שעות רצופות כאשר מדובר בשני מעסיקים נפרדים - ועדת הבחירות ושירות המדינה. כמו כן, ועדת הבחירות מסרה חוות דעת משפטית ולפיה חוק שעות עבודה ומנוחה אינו חל על עובדי תקופת הבחירות, לנוכח המאמץ המיוחד הנדרש לביצוע הבחירות. כך, ביום הבחירות ולאחריו יש העובדים ברציפות 72 שעות ויותר מכך.

נש"ם מסרה בתשובתה כי עבודה בוועדת הבחירות מוגדרת כעבודה פרטית וקיימות לגביה מגבלות כדי לוודא שמחויבות העובד לעבודתו בשירות המדינה לא תיפגע, ואולם ההסדר בנוגע לוועדת הבחירות הוא מקל, לנוכח חשיבות משימה זו. משרד ראש הממשלה מסר כי במערכת הבחירות שנבדקה הועסקו שני עובדים בלבד מעובדי המשרד על ידי ועדת הבחירות, ללא חריגה מ-16 שעות עבודה ביום, וכי לא קיבל מוועדת הבחירות את דיווחי הנוכחות של העובדים בוועדה במערכות בחירות קודמות ולפיכך לא היה באפשרותו לדעת מהו היקף שעות עבודתם בוועדה.

נמצא כי מאוגוסט עד אוקטובר 2022, שלושת החודשים שקדמו לבחירות לכנסת ה-25, הועסקו 91 עובדי מדינה על ידי ועדת הבחירות המרכזית במשרה מלאה בתקן של 10 שעות עבודה ביום. מבין 91 עובדים אלה, 27 עובדים (כ-30%) עבדו יותר מ-6 שעות ביום בממוצע גם במשרד הממשלתי שבו הם מועסקים בשגרה, ובסך הכול עבדו יותר מ-16 שעות⁴⁶; וזאת, במשך חודש אחד לפחות לכל עובד. במהלך אוקטובר 2022, בחודש שלפני מועד הבחירות, עבדו שניים מהם כ-9 שעות ביום בממוצע, ובסך הכול כ-19 שעות בממוצע ביום. עבודה רציפה כאמור, במשך יותר מ-16 שעות ביום, ולעתים אף 19 שעות ביום, אשר נמשכת חודש ואף יותר, וביתר שאת - במציאות של מערכות בחירות תכופות כאשר תקופות בחירות חלו במהלך כ-40% ממספר החודשים בארבע שנים, אינה עולה בקנה אחד עם תכלית חוק שעות עבודה ומנוחה וספק אם מתיישבת עם הצורך להבטיח כי העבודה השוטפת של העובד בשירות המדינה לא תיפגע. הקושי מתעצם בשעה שמעסיקי העובדים בוועדת הבחירות ובמשרד הממשלתי אינם בודקים היטב מהו מספר שעות העבודה הכולל ביום של העובד בשני הגופים, כפי שעולה מתשובת משרד רה"ם.

ממסמכי ועדת הבחירות המרכזית עולה כי במהלך מערכות הבחירות לכנסות ה-22 עד ה-25 היו שתי פניות של משרדים ליו"ר הוועדה בבקשה שלא להעסיק עובדים - פניית מנהל בתי המשפט בעניינו של עובד אחד, אשר נדחתה על ידי יו"ר הוועדה, ופניית מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין בעניינם של שני עובדים, אשר לגביה סוכם בשיחת טלפון עם מנכ"לית הוועדה כי העובדים יועסקו בוועדה. כמה רשויות ציבוריות נוספות פנו בטלפון

44 ראו: חני אופק-גנדלר "ענוחה" - בין עבודה למנוחה בעידן הדיגיטלי" עיוני משפט מ 5 2017; שרון אהרוני-גולדנברג "עבודת יתר: השלכות והצעות לפתרון" עבודה חברה ומשפט 219 יג (2012).

45 עובד במשרה מלאה יועסק 5 שעות בימי שישי ובערבי חג.

46 על פי נוהלי הוועדה, היא מעבירה את הנתונים למשרדים המעסיקים את העובדים דרך קבע, לצורך בקרה.

למנכ"לית הוועדה בבקשה שלא להעסיק עובד. מספר הפניות אינו ידוע לוועדה וניתן עליהן מענה בעל פה, תוך הסכמה בין הרשות הציבורית לוועדה.

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית ונש"ם, כל גוף בתחום אחריותו, יפעלו במטרה להבטיח כי עובדי מדינה המועסקים בידי הוועדה בתקופת הבחירות וממשיכים לעבוד במשרדי הממשלה שבהם הם מועסקים בשגרה, יועסקו באופן שיגשים את תכלית חוק שעות עבודה ומנוחה, ולצורך הזה יודאו כי מתקיימת בדיקה פרטנית ממצה של מספר שעות העבודה של עובדי שני המעסיקים - הוועדה והגוף הממשלתי.

תקופת הכהונה של מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית

קציבת תקופות כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה

בשנים 2008 - 2015 קבעה הממשלה הסדרים לקציבת תקופת כהונה (קדנציה) של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה. ההסדרים נקבעו בין היתר כחלק מרפורמה מקיפה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, שמטרתה התאמת השירות לצרכים המשתנים של הציבור בישראל, באמצעות שיפור המבנה הארגוני ודרכי הפעולה בשירות המדינה וקידום יכולות עובדיו. חלק מרכזי ברפורמה עסק בשיפור וייעול של עבודת הסגל הבכיר בשירות המדינה.

הסדרי קציבת תקופת הכהונה של נושאי משרה בכירים נועדו לשפר את עבודת הסגל הבכיר בפרט ואת שירות המדינה בכלל בכמה היבטים מרכזיים, ובהם הרחבת אפשרויות הקידום בשירות הציבורי על פי עקרון שוויון ההזדמנויות; ריענון השורות על בסיס מצוינות מקצועית, כישורים ויכולת; מניעת שחיקה הנובעת מכהונה ארוכת שנים באותו התפקיד; מניעת צבירה וריכוז של כוח רב בידי עובד בכיר לתקופה ממושכת. במסגרת ההסדרים שנקבעו הותאמו משך הכהונה ומתכונת קציבת הכהונה למשרות השונות על פי מאפייניהן, כמפורט להלן.

בפברואר 2009 החליטה הממשלה, על בסיס המלצות של צוות מקצועי שמינתה, להחיל הסדר של קציבת כהונה על 73 משרות בכירות בשירות המדינה⁴⁷. בין המשרות האלה היו משרות ניהוליות בכירות במערכות גדולות בשירות המדינה, שיש בהן חשיבות לעצמאות ולאי-תלות של נושאי המשרה, כגון ממונים על אכיפת חוק, לטוהר המידות ולרגולציה (אסדרה), ונקבעה בהן תקופת כהונה אחת של 4 - 8 שנים (למשל, מנהל רשות המיסים). כמו כן, היו משרות ניהוליות מקצועיות שיש בהן חשיבות לצבירת הניסיון בתפקיד, ומשך הכהונה בהן יהיה 4 - 5 שנים ותינתן אפשרות הארכה לתקופה נוספת עד 8 שנים במצטבר (למשל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה).

מינוי מנכ"ל משרד ממשלתי ומנכ"לים של בית הנשיא וכנסת ישראל וסיום הכהונה

משרד מבקר המדינה בדק את ההסדרים הנוגעים למינוי מנכ"לים של משרדי ממשלה ומנכ"לים של בית הנשיא וכנסת ישראל ולסיום הכהונה בתפקיד, כמפורט להלן.

1. מנכ"ל משרד ממשלתי: על פי חוק המינויים, מינוי מנכ"ל משרד ממשלתי פטור מחובת מכרז. המנכ"ל ימונה על ידי הממשלה, על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד ולאחר קבלת חוות דעת של ועדת המינויים שליד נש"ם. החלטה על הפסקת כהונת מנכ"ל תהיה אף היא בסמכות הממשלה⁴⁸. בדרך המינוי האמורה ניתן משקל רב לשיקול דעתו של השר, לנוכח מאפייני תפקיד המנכ"ל - האחראי, בין היתר, לביצוע מדיניות השר, ונדרש ליחסי אמון מיוחדים עימו⁴⁹. למשל, בממשלות ישראל ה-35 עד ה-37 עם חילופי השרים התחלפו גם רוב המנכ"לים במשרדי הממשלה. בממשלה ה-35 הסתיימה כהונתם של 77% מהמנכ"לים שכינהו בממשלה הקודמת (ה-34) ומשרדיהם נותרו פעילים (23 מנכ"לים מ-30 משרדים); בממשלה ה-36 הסתיימה

⁴⁷ החלטת הממשלה 4470, "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה" (8.2.09).

⁴⁸ חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, סעיף 12; תקשי"ר, פרק 17.16 וסעיף 11.963.

⁴⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 221.

כהונתם של 81% מהמנכ"לים (25 מנכ"לים מ-31 משרדים); בממשלה ה-37 הסתיימה כהונתם של 94% מהמנכ"לים (29 מנכ"לים מ-31 משרדים).

יוצא אפוא כי אין הסדר קציבת כהונה למנכ"ל משרד ממשלתי, אולם לרוב מסיים המנכ"ל את כהונתו עם כניסתו של שר חדש למשרד.

2. מנכ"ל בית הנשיא ומנכ"ל כנסת ישראל: בדומה לוועדת הבחירות המרכזית, גם שני גופים אלה אינם כפופים לממשלה. לפיכך, נקבע בחוק המינויים כי בכל הנוגע לעובדי הגופים האלה נתונות סמכויות הממשלה לוועדת הכספים של הכנסת⁵⁰. לפי האמור, בגופים אלה ממונה המנכ"ל על ידי ועדת הכספים, על פי הצעת מנהל לשכת נשיא המדינה ומנהל לשכת יו"ר הכנסת, או מי שמינו לכך, בהתאמה.

בדומה למשרת מנכ"ל במשרד ממשלתי, גם למשרות מנכ"ל בגופים האמורים מאפיינים מרכזיים של אמון, ובהתאם לכך המינוי פטור מחובת מכרז וניתן במסגרתו משקל רב לשיקול דעתו של בעל התפקיד הממונה על המנכ"ל⁵¹. כמו כן, בדומה למנכ"ל משרד ממשלתי, לא נקבע בנוגע למשרות אלו הסדר קציבת כהונה, אולם הלכה למעשה, בהיותן משרות אמון, מתקיימת בהן תחלופה עם סיום כהונתו של בעל התפקיד הממונה. למשל, בתקופת כהונת הכנסות ה-23 עד ה-25 כיהנו בכנסת ארבעה מנכ"לים; בשלוש תקופות הכהונה האחרונות של נשיאי המדינה כיהנו בבית הנשיא שלושה מנכ"לים.

קציבת תקופת הכהונה במשרות בכירות הפטורות ממכרז

בחוק המינויים נקבע כי הממשלה רשאית לקבוע משרות וסוגי משרות, שעליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז. בשנת 1999 קבעה הממשלה בנוגע לרשימת משרות בכירות בשירות המדינה מנגנון מינוי של פטור ממכרז, בחלוקה לשני סוגים - פטור מלא ממכרז בכפוף לבחינה של ועדת מינויים בנש"ם ופטור ממכרז בכפוף לבחירה של ועדת איתור, כמפורט להלן⁵².

1. משרות פטורות ממכרז שהמינוי להן כפוף לבחינה של ועדת מינויים: בהחלטת הממשלה משנת 1999 נקבע כי פטור מלא ממכרז יינתן למשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה, ובשל כך הן מחייבות מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות לחברי הממשלה⁵³. פרט למשרות מנכ"לים של משרדי ממשלה, נכללו בהן גם 17 משרות כגון היועץ המשפטי לממשלה. בנוגע למשרות אלו קבעה הממשלה כתנאי לפטור ממכרז שכישוריו של מועמד והתאמתו למשרה ייבדקו על ידי ועדת מינויים שמינתה הממשלה. בין היתר, תפקידה של ועדת המינויים הוא להבטיח כי המינוי ייעשה על פי אמות מידה שקופות ומשיקולים ענייניים.

נכון לדצמבר 2023 נקבע הסדר קציבת כהונה בנוגע ל-17 המשרות בשירות המדינה שהמינוי להן נעשה על ידי הממשלה בפטור ממכרז ובאמצעות ועדת מינויים.

2. משרות פטורות ממכרז שהמינוי להן כפוף לבחינה של ועדת איתור: בהחלטת הממשלה משנת 1999 נקבעו אמות מידה למשרות שאיושן ייעשה באמצעות ועדת איתור. משרות בכירות אשר בהן ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, והן מאחד משני הסוגים האלה: (א) משרות המאופיינות בהיבט מקצועי או מדעי מובהק. (ב) משרות בעלות אופי רגולטורי שהנושאים בהן מופקדים על שמירת האינטרס הציבורי בתחום מוגדר, ובשל כך נדרשת מהם מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית. בשנת 2012 גיבשה נש"ם, עם משרד המשפטים, אמות מידה ליישום החלטת הממשלה

⁵⁰ חוק המינויים, סעיף 41; כך נקבע גם לגבי סמכויות ועדת השירות בראשות נציב שירות המדינה. הוראה זו בחוק המינויים חלה גם בנוגע למשרד מבקר המדינה. בעניינם של עובדי ועדת הבחירות המרכזית הוקנו סמכויות הממשלה ליו"ר הוועדה, ומתוקף הסמכות שבסעיף 41(ב) לחוק מונתה ב-16.12.25 מנכ"לית ועדת הבחירות לשאת בסמכויות האמורות.

⁵¹ בינואר 2023 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את "נוהל עבודה לעניין מינוי מנהלים כלליים" הקובע אמות מידה לאישור המינוי בידי הוועדה.

⁵² החלטת הממשלה 345 (14.9.99); מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2016), "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 222 - 223.

⁵³ החלטת הממשלה 345 (14.9.99).

האמורה, והן צורפו כנספח לנוהל נש"ם בעניין הקמת ועדת איתור⁵⁴. בין המשרות נכללו למשל מנהל רשות המיסים ומנהל מערכת ההוצאה לפועל.

מינוי באמצעות ועדת איתור הוא הליך בחירה תחרותי, מעין "מכרז משוכלל", אשר מקנה גמישות בהליך המינוי שאינה מצויה בדיני המכרזים הרגילים, לצד שמירה על עקרונות המכרז בדבר שוויון הזדמנויות, שקיפות, הפעלת שיקולים ענייניים ובחירת המועמד הטוב ביותר.

נכון לדצמבר 2023 נקבע הסדר קציבת תקופת כהונה בנוגע ל-112 המשרות בשירות המדינה שהמינוי להן נעשה באמצעות ועדת איתור.

קציבת תקופת כהונה במשרות הסגל הבכיר בשירות המדינה

ביוני 2013 החליטה הממשלה לאמץ עיקרי המלצות של ועדה ציבורית בנוגע לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח של ההון האנושי בשירות המדינה (להלן - ועדת הרפורמה)⁵⁵, ובכלל זה קביעת תקופת כהונה למנהלים בסגל הבכיר בשירות המדינה.

במרץ 2015 החליטה הממשלה לקדם את יישום המלצות ועדת הרפורמה הנוגעות לקביעת תקופת כהונה. בהחלטה זו קבעה הממשלה כי יש לקצוב את תקופת כהונה של עובדי הסגל הבכיר אשר כפופים למנכ"ל משרד ממשלתי, המכהנים בתפקיד המוקבל למנכ"ל או מנהל יחידת סמך וכן מכהנים בראש המדרג הניהולי או המקצועי הספציפי בתחום, במשרד או ביחידת סמך. בנוגע למשרות האמורות הומלץ כי אם טרם נקבעה לגביהן תקופת כהונה בחיקוק, בהחלטת ממשלה או בהסכם, תיקבע תקופת כהונה של 4 - 8 שנים, ותקופת כהונה של 6 שנים תוגדר כתקנית. כמו כן, הומלץ לקבוע כי הגבלת משך כהונה וסיומה בתום תקופה מוגדרת לא תחייב את סיום העסקתו של העובד, ותינתן אפשרות לקדמו או לניידו למשרה אחרת בשירות המדינה, בכפוף להערכת מיומנותיו והישגיו.

נכון לדצמבר 2023 חל הסדר קציבת תקופת כהונה בנוגע ל-650 המשרות בסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה, ובהן משרת המפקח הארצי על הבחירות לרשויות המקומיות במשרד הפנים הקצובה ל-6 שנים; 43 המשרות הבכירות בפרקליטות המדינה ומשרות היועצים המשפטיים במשרד הממשלה; 17 משרות השגרירים בשירות החוץ. כמו כן, נקבעו מנגנוני סבב כהונה (רוטציה) בנוגע ל-136 המשרות של חשבים כלליים ופקידי שומה. על פי נש"ם, מבין המשרות שכהונתם נקצבה, יש משרות שהעובדים המכהנים בהן החלו בתפקידם לפני מועד הקציבה, ולכן הקציבה עדיין לא יושמה בהן.

מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית - מאפייני התפקיד ומשך כהונה

1. ועדת הבחירות המרכזית מופקדת כאמור על ארגון וביצוע של הבחירות הכלליות לכנסת, ובראשה עומד שופט בית המשפט העליון. מבנה הוועדה כולל זרוע פוליטית המורכבת מנשיאות ומליאה של הוועדה וחבריה הם נציגי הסיעות המכהנות בכנסת, וכן מטה מינהלי המונה 37 משרות ומורכב מ-14 אגפים ויחידות, נכון למועד הביקורת הנוכחית. בתקופת בחירות מתרחבת הפעילות המינהלית של הוועדה, והיא כוללת תוספת של מאות עובדים למטה המינהלי, כ-900 עובדים שרובם מועסקים ב-20 ועדות אזוריות ולמעלה מ-70,000 עובדים המועסקים בשבוע הבחירות, רובם בכ-12,000 ועדות קלפי. בהתאם לכך, תקציב הוועדה בשנת בחירות גבוה ביותר מפי עשרה מתקציבה בשנה שאינה שנת בחירות.

בראש המטה המינהלי עומד מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית. למנכ"ל הוועדה אחריות כוללת לניהול השוטף של ועדת הבחירות המרכזית, לרבות התוויית מדיניות הוועדה בנושאים מינהליים ותפעוליים, ולארגון, ניהול וביצוע תקין של הבחירות לכנסת; לקיום קשר עם יו"ר הוועדה וחבריה, עם מנהלי הוועדות האזוריות, עם משרד הפנים ועם גורמי ביטחון; לניהול תקציב הוועדה; לייזום וקידום של הצעות לתיקוני חקיקה; לגיבוש

54

נש"ם, נוהל הקמת ועדת איתור, הנחיה מס' 1.1, נספח "אמות מידה ליישום החלטת הממשלה מספר 345".

55

החלטת הממשלה 481, "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (30.6.13); החלטת הממשלה 3993, "שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (18.12.11).

ואישור של תוכנית העבודה של הוועדה, בתיאום עם יו"ר הוועדה, והבטחת יישומה; לניהול מערך פיקוח ובקרה על פעולות הוועדה והפקת לקחים. כמו כן, למנכ"ל הוועדה הועברו סמכויות הנוגעות לעובדי ועדת הבחירות המרכזית, שלגבי כלל עובדי המדינה הן סמכויות הנתונות בין היתר לממשלה ולנציב שירות המדינה, כגון איוש משרות לפי תקנים, דרכי מינוי וסיום העסקה בשל אי התאמה.

2. מנכ"לית ועדת הבחירות לשעבר נבחרה לתפקידה בשנת 1987 על ידי נשיאות הוועדה, מבין שלושה מועמדים שאותרו על ידי נשיאות הוועדה, מקרב עובדי הוועדה. בנשיאות הוועדה חברים יו"ר הוועדה ונציגי סיעות המיוצגות בכנסת. לאחר סיום תפקידה של מנכ"לית ועדת הבחירות לשעבר, מונתה סגניתה לממלאת מקום בפועל של מנכ"ל הוועדה, עד לבחירת מנכ"ל קבוע. בשנת 2009 נדרשה הוועדה למינוי מנכ"ל חדש לוועדה. על פי הצעת יו"ר הוועדה דאז, ובדיקה שקיימה בדבר דרכי המינוי המקובלות במגזר הציבורי, החליטה הוועדה להקים ועדת איתור לצורך מינוי המנכ"ל. בדצמבר 2009 הוועדה דנה בחלופות להרכב ועדת האיתור. יו"ר ועדת הבחירות דאז הציעה למנות ועדת איתור מקצועית חיצונית, כדי שתמליץ לפני נשיאות הוועדה על מועמדים מתאימים לתפקיד מנכ"ל הוועדה, וציינה: "ההצעה היא שתמונה ועדת איתור בת 5 חברים בראשות שופט של בית המשפט העליון בדימוס ששימש בזמנו יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית". הצעת יו"ר הוועדה דאז נדחתה בידי חברי הנשיאות, למעט יו"ר הוועדה, מנימוקים שנשמעו ונרשמו. הנשיאות החליטה כי היא, באמצעות ועדת משנה שתיבחר מקרבה, תבצע את פעולות איתור המועמדים ותביא את המלצתה לפני הנשיאות. הליך האיתור כלל פרסום הזמנה להגיש הצעות למועמדות לתפקיד, והוגשו לה מסמכים של 28 מועמדים לתפקיד. ועדת האיתור ראינה מועמדים והמליצה לפני הנשיאות על מועמדת אחת - סגנית מנכ"ל הוועדה - לתפקיד מנכ"לית הוועדה. במרץ 2010 חתמה יו"ר הוועדה דאז על כתב המינוי של מנכ"לית הוועדה, ומאז היא מכהנת בתפקידה.

3. כעבור כארבע שנים, בשנת 2014 תוקן כאמור חוק המינויים ונקבע כי הוראותיו החלות על עובדי המדינה יחולו גם על עובדים המועסקים בוועדת הבחירות המרכזית, בהתאמות הנדרשות. במסגרת זו הוסדר גם אופן מינוי מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית - יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ימנה מנהל כללי לוועדה, לפי המלצת ועדת איתור שימנה ועל המינוי לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק המינויים. בדברי ההסבר להצעת החוק עמד המחוקק על המאפיינים הייחודיים של משרה זו: "תפקיד מנכ"ל ועדת הבחירות מקצועי באופיו; הוא אינו ממונה למשרת אמון גרידא, כפי שממונים מנכ"לים במשרדי הממשלה המבצעים את מדיניות השר, אלא משמש הסמכות הניהולית המקצועית הבכירה בוועדת הבחירות". בהתאם לכך, נקבע בחוק המינויים כי מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית ימונה בידי יו"ר הוועדה, לפי המלצת ועדת איתור שימנה היו"ר.

לצד קביעת ההסדר למינוי מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית לא נקבע בחוק המינויים הסדר מיוחד לסיום כהונתו⁵⁶.

נמצא כי בעוד שבנוגע ל-822 המשרות הבכירות בשירות המדינה⁵⁷ החליטה הממשלה לקבוע הסדרי קציבת תקופת כהונה, לא נקבע כל הסדר בעניין קציבת כהונה של משרת מנכ"ל הוועדה. מנכ"לית הוועדה לשעבר כיהנה בשנים 1988 - 2020 ומנכ"לית הוועדה בתקופת הביקורת מכהנת בתפקיד משנת 2010. יצוין כי גם מנכ"לים של משרדי הממשלה וכן מנכ"לים המכהנים בבית הנשיא ובכנסת ישראל סיימו במהלך השנים את כהונתם על פי רוב עם חילופי השר או הגורם הממונה או לכל היותר שנים אחדות לאחר מכן, גם ללא הסדר קציבת כהונה, בשל אופי תפקידם. אל מול המדיניות של המערכת הציבורית בישראל, שנשענת גם על החלטות ממשלה, הרואה ערך בתחילת משך כהונה בתפקיד, לצד מתן מסגרת זמן ארוכה מספיק המאפשרת לנושא התפקיד להשיא בו תרומה מקצועית ראויה על פני טווח סביר של זמן - הכהונה של מנכ"ל

⁵⁶ בדומה לעובדי המדינה החיל חוק המינויים על כלל עובדי מטה ועדת הבחירות המרכזית את ההסדרים הקבועים בתקשי"ר בעניין פרישה מהשירות - פרק 82 לתקשי"ר. לפי דיון בתיקון לחוק המינויים בקריאה ראשונה, "על עובדי הוועדה המרכזית יחולו ההוראות החלות על עובדי המדינה, ובין היתר הוראות לעניין איוש משרות לפי תקנים, דרכי מינוי ככלל במכרז, ייצוג הולם, דרכי סיום העסקה בשל אי-התאמה, דין משמעת, הגבלות לאחר פרישה, קבלת מתנות, סיווג פעילות מפלגתית ופוליטית והוראות פליליות הנוגעות בעובדי ציבור".

⁵⁷ כאמור, 650 המשרות בסגל בכיר מוביל; 112 המשרות המאוישות באמצעות ועדות איתור; 17 המשרות המאוישות בהליך שכולל ועדות מינויים; 17 המשרות בפרקליטות; 26 המשרות של יועצים משפטיים. בחישוב זה לא נכללו משרות שמאוישות בסבבי מינויים.

ועדת הבחירות המרכזית, שאינה קצובה בזמן ואף אינה מושפעת מחילופי יו"ר הוועדה, היא חריגה וראויה לבחינה.

4. בשנת 2014, לקראת התיקון בחוק המינויים שבו הוסדר מעמדם של עובדי ועדת הבחירות המרכזית כעובדי מדינה, הקימה ועדת הבחירות צוות בראשות מנכ"לית הוועדה "לבחינת אופן גיוס העובדים לתקופת הבחירות והסדרת מעמד עובדי הוועדה", בהשתתפות נש"ם. במסגרת דיוני הצוות הוצע תיקון לחוק המינויים, ולפיו תיקצב כהונת מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית לתקופה של ארבע מערכות בחירות או למשך 12 שנים, לפי התקופה הארוכה מביניהן. עוד הוצע לקבוע כי יו"ר הוועדה המרכזית, לפי הצעת נשיאות הוועדה, יהיה רשאי להאריך את תקופת כהונת מנכ"ל הוועדה בשנתיים נוספות.

יוצא כי על פי הצעת הצוות, הכהונה הקצובה של מנכ"ל הוועדה עשויה להגיע ל-18 שנים, כפליים מתקופות הכהונה הקצובות בשירות המדינה. הצוות עצמו דחה את ההצעה לתיקון חוק המינויים בעניין קציבת כהונה מהטעמים האלה: ניהול "מבצע הבחירות" הוא משימה לאומית שאינה מאפשרת "הזדמנויות שנייה", וכל טעות במסגרתה יכולה לפגוע בהליך הדמוקרטי; התפקיד דורש מיומנות מקצועית גבוהה ויש בו יתרון רב לניסיון שנצבר; הניסיון המקצועי בתפקיד נרכש בעיקר בתקופת בחירות המתקיימת אחת לארבע שנים; מדובר במשרה ייחודית ולא במשרה רוחבית, ולכן יש קושי לקבוע לגביה מנגנון לניוד העובד לתפקיד מקביל בשירות הציבורי.

ועדת הבחירות מסרה בתשובתה כי היא סבורה שאין לקצוב את משך הכהונה של מנכ"ל הוועדה, מכמה טעמים מרכזיים: (א) תפקיד מנכ"ל הוועדה הוא תפקיד מקצועי מובהק, המחייב ניסיון ומומחיות בתחום הייחודי והמורכב של ניהול מערכת בחירות. ניסיון זה נרכש בעיקר בזמן ניהול מערכות בחירות המתקיימות אחת לארבע שנים, וקציבת כהונת המנכ"ל תפגע בניסיון הניהולי המצטבר; (ב) מנכ"ל הוועדה הוא שומר סף המופקד על תקינות ההליך הדמוקרטי, ולכן הוא נדרש לעצמאות ואי-תלות בגורמים פוליטיים. קציבת כהונת המנכ"ל עלולה להביאו למצב של תלות בגורמים פוליטיים "בכך שישא עיניו לתפקיד הבא ויבקש לשאת חן בעיני השלטון המכהן ובעלי התפקידים השונים במוסדות הוועדה"; (ג) מנכ"ל ועדת הבחירות אינו דומה למי מבעלי התפקידים שפורטו בדוח זה - להבדיל ממנכ"לי משרדי הממשלה, כנסת ישראל ובית הנשיא, מדובר בתפקיד מקצועי ללא מאפיינים של משרת אמון, ובהתאם לכך ממונה מנכ"ל הוועדה בהליך תחרותי של ועדת איתור; שלא כחברי הסגל הבכיר בשירות המדינה, מנכ"ל ועדת הבחירות עומד בראש מערכת, ואי אפשר לניידו לתפקיד אחר עם סיום תקופת הכהונה; (ד) בשנת 2014 תוקן חוק המינויים באופן שהסדיר את מעמדם של עובדי ועדת הבחירות, והמחוקק בחר ביודעין, לאחר שבחן את העניין, שלא לקצוב את כהונתו של מנכ"ל הוועדה במסגרת התיקון, אף שהממשלה כבר החליטה על קציבת כהונה בנוגע למשרות אחרות, ובכך הביע את עמדתו בנושא.

השיקולים לקציבת תקופת הכהונה של עובדים בכירים בשירות המדינה, ובהם ריענון השורות, מתן שוויון הזדמנויות על בסיס מצוינות מקצועית, מניעת שחיקת מנהלים בכירים ומניעת ריכוז כוח בידי עובד בכיר לתקופה ממושכת, רלוונטיים גם לוועדת הבחירות המרכזית. משיקולים אלה, ובמסגרת המאמץ לשיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה, החילה הממשלה הסדרי קציבת כהונה באופן רחב על משרות ניהול מקצועי בכיר, לרבות משרות שיש בהן חשיבות לניסיון המקצועי הנצבר ולעצמאות המקצועית, וקבעה תקופות כהונה שונות על פי מאפייני המשרות, שהממשלה בהן היא למשך שמונה שנים.

לנוכח האמור, מומלץ כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית יפעל לקביעת כללים בעניין סדרי מינויה ועבודתה של ועדת איתור לתפקיד מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית, ברוח נוהל עבודת הוועדה לאיתור מועמדים של נציבות שירות המדינה מינואר 2022. עוד מומלץ כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית יבחן קביעת כללים בעניין תקופת כהונת מנכ"ל הוועדה ויביא בחשבון, בין המטרות והשיקולים שעומדים ביסוד המדיניות הממשלתית, גם את מאפייניו הייחודיים של תפקיד מנכ"ל הוועדה, ובמרכזם חשיבות הניסיון המצטבר להצלחת "מבצע הבחירות" ומשך הזמן שבין מערכות הבחירות. זאת, למשל, באמצעות חיזוק המטה המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית באופן שיבטיח רציפות ויציבות בעבודת הוועדה גם בעת כניסתו לתפקיד של מנכ"ל חדש וכן קביעת תקופת חפיפה שתסייע בכניסת המחליף לתפקיד.

מעקב אחר יישום המלצות משרד מבקר המדינה בנושא ניהול ההון האנושי בדוחות קודמים

באוגוסט 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית⁵⁸. במאי 2022 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24⁵⁹. במסגרת הביקורת הנוכחית בדק משרד מבקר המדינה אם ובאיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת הקודמים בנושאים האלה: שקיפות נתוני השכר, הקצאת משאבי כוח אדם לוועדות האזוריות ואיוש משרות הפיקוח על טוהר הבחירות בקלפיות רגישות.

שקיפות נתוני השכר

הביקורת הקודמת

הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר מפרסם מדי שנה דוח בדבר תנאי ההעסקה והשכר של עובדים ובעלי תפקידים בגופים במגזר הציבורי, שהוא אמון על הפיקוח בעניין שכרם, על פי חובת הדיווח הקבועה בחוק יסודות התקציב⁶⁰. הדיווח כולל מידע ונתונים לגבי שכרם של כל העובדים במגזר הציבורי בכל הדרגות, לרבות משרדי ממשלה ויחידות סמך. הנתונים כוללים את תנאי השכר של בעלי תפקידים, של עובדים בשכר גבוה ולעיתים גם של בעל תפקיד או עובד מסוים. הנתונים אינם כוללים פרטים מזהים לצורך השמירה על פרטיות בעלי התפקידים או העובדים. הנתונים מוגשים לכנסת ומתפרסמים באתר האינטרנט של משרד האוצר בדף אגף השכר והסכמי עבודה ובאמצעי התקשורת. בבסיס הסדר הדיווח האמור עומד ערך שקיפות הממשל אשר ככלל מגביר את אחריות הממשל לפעולותיו ומאפשר לאזרחים לפקח על תפקודו של הממשל.

ועדת הבחירות המרכזית אינה נמנית עם הגופים הנכללים בדוח הממונה על השכר. עם זאת, יש חשיבות ציבורית לשקיפות פעילותה כחלק ממוסדות הציבור במדינה, בהיותה ממומנת מכספי ציבור ואמונה על ארגון וביצוע של הבחירות הכלליות לכנסת. החשיבות שבשקיפות פעילות הוועדה נוגעת גם לשכר עובדיה.

בביקורת הקודמת מאוגוסט 2021 נמצא כי ועדת הבחירות המרכזית כוללת בהצעת התקציב למערכות בחירות שהיא מגישה לאישור ועדת הכספים של הכנסת, שני נתונים על השכר: (א) התקציב למימון שכר כולל של מאות עובדים בתקופת הבחירות; (ב) השכר הכולל של עשרות אלפי עובדי שבוע הבחירות. בשנה שאינה שנת בחירות הוועדה כוללת בהצעת התקציב רק נתון על תקציב מימון שכר עובדי המטה הקבוע. נתונים אלה מתפרסמים כחלק מהצעת התקציב של ועדת הבחירות באתר האינטרנט של הכנסת, בדף ועדת הכספים. אולם נמצא כי הוועדה אינה מפרסמת נתונים על שכר עובדיה וממילא היא אינה מציגה את השכר של קבוצות עובדים ברמת הפירוט הנהוגה בדוח הממונה על השכר לגבי קבוצת עובדי תקופת הבחירות, קבוצת עובדי שבוע הבחירות ובעלי תפקידים גנריים כגון מנהלי ועדות אזוריות, מנהלי גושים, מזכירי ועדות קלפי ומפקחים. כמו כן, הוועדה אינה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את הנתונים המצרפיים הנכללים בהצעות התקציב שלה לגבי ההוצאה הכוללת על שכר עובדי תקופת הבחירות ועובדי שבוע הבחירות, ואף אינה מפרסמת בהצעת התקציב, או בדרך אחרת, נתונים כוללים על היקף המשרות והעובדים במסגרתה.

עלה כי מידת השקיפות שנוהגת ועדת הבחירות המרכזית בנוגע למספר המשרות של עובדיה ולשכרם, אינה נמצאת בהלימה למקובל בשירות הציבורי. לפיכך, נמנע מהציבור מידע המאפשר מעקב אחר השינוי בהיקף כוח האדם בוועדה ובהוצאה על העסקתו, גם על פני שנים ובמהלך מערכות בחירות. עוד צוין כי על פי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת היעדר הנתונים מקשה על הכנסת - הגורם המוסמך לאשר את תקציב ועדת הבחירות המרכזית ולפקח עליו - למלא את תפקיד הפיקוח על תקציב הוועדה.

58 מבקר המדינה, דוח 72א - חלק ראשון (2021), "התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת".

59 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "הפיקוח על טוהר הבחירות לכנסת ה-24".

60 סעיף 33א(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

משרד מבקר המדינה המליץ כי ועדת הבחירות המרכזית תפרסם לציבור באתר האינטרנט שלה נתונים כוללים על היקף המשרות והעובדים במסגרתה וכן נתונים על שכר עובדיה, על פי כללי הפרסום הנהוגים בשירות הציבורי.

ועדת הבחירות המרכזית השיבה בהתייחסותה לממצאי הביקורת הקודמת כי היא אינה מפרסמת נתונים על שכר עובדיה, בין היתר בשל החשש לפגיעה בפרטיותם, שכן לנוכח מספרם הקטן של עובדי הוועדה קל לזהות את העובד על פי תפקידו. במסגרת דיווח למשרד מבקר המדינה על תיקון ליקויים מסרה הוועדה כי בעקבות הביקורת הקודמת יפורסמו באתר האינטרנט שלה כדלקמן: (א) כל הצעות התקציב משנת 2019; (ב) טבלת שכר היסוד של עובדי תקופת הבחירות ועובדי שבוע הבחירות לפי סוגי התפקידים השונים; (ג) אשר לשכר עובדי הצוות הקבוע בתקופה שאינה תקופת בחירות, יפורסם כי השכר "מוקבל לשכר עובדי הכנסת לתפקידיהם ודרגותיהם"; (ד) נתונים מצרפיים על מספר עובדי תקופת הבחירות ועובדי שבוע הבחירות שהועסקו במערכות הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-24. הוועדה ציינה כי נכון לדצמבר 2021 פורסמו באתר האינטרנט חלק מהנתונים.

הביקורת הנוכחית

משרד מבקר המדינה בדק את המידע המפורסם באתר האינטרנט של ועדת הבחירות המרכזית בנוגע להיקף כוח האדם שהיא מעסיקה ושכר עובדיה. יצוין כי מספר עובדי הוועדה אומנם קטן יחסית אולם עולה כי בדוח הממונה על השכר מפורסמים גם נתוני השכר בגופים קטנים, לרבות השכר החודשי הממוצע בפועל של בעלי שכר גבוה, אף שלעיתים מדובר בעובד בודד הניתן לזיהוי. למשל, פורסמו נתוני השכר בפועל של בעל שכר גבוה אחד בשלוש חברות ממשלתיות - החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ, מקורות פיתוח וייזום בע"מ וחברת רכבת ישראל מטענים בע"מ. נתונים דומים מתפרסמים גם בנוגע לחמשת מקבלי השכר הגבוה בכל העמותות ללא הבחנה בין העמותות השונות ומספר העובדים שבהן⁶¹. כמו כן, נבדק פרסום נתונים על פי חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996, ולפיו גוף שמעסיק למעלה מ-518 עובדים מחויב בפרסום דוח על השכר בהבחנה מגדרית. בלוח להלן מפורטים הנתונים המפורסמים באתר הוועדה, בהשוואה להמלצות משרד מבקר המדינה בדוח הקודם ולכללים הנהוגים בשירות הציבורי:

חוק העמותות, התש"ס-1980, סעיפים 36(ב) ו-39(ג).

לוח 2: הנתונים המתפרסמים באתר ועדת הבחירות המרכזית בהשוואה להמלצות משרד מבקר המדינה בדוח קודם והכללים הנהוגים בשירות הציבורי, דצמבר 2023

המלצות משרד מבקר המדינה וכללי פרסום הנהוגים בשירות הציבורי	פרסום באתר הוועדה - עובדי המטה המינהלי	פרסום באתר הוועדה - עובדי תקופת הבחירות	פרסום באתר הוועדה - עובדי שבוע הבחירות
פרסום נתונים כוללים על מספרי משרות ועובדים	פורסמו מספרי משרות שבתקן במסגרת הצעות התקציב של הוועדה לשנים 2023 - 2024	פורסם, ומעודכן לתקופות הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-24 (2021)	פורסם, ומעודכן לשבוע הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-24 (2021) לא פורסמו נתונים בנוגע לתקופת הבחירות לכנסת ה-25
מספרי משרות ועובדים לפי קבוצות תפקידים	לא פורסם	לא פורסם	פורסם, ומעודכן לשבוע הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-24 (2021) לא פורסמו נתונים סופיים בנוגע לתקופת הבחירות לכנסת ה-25 ⁶³
נתון מצרפי על שכר העובדים	פורסם במסגרת הצעות התקציב לשנים 2023 - 2024	פורסם מתקופת הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-24 (2021)	פורסם, ומעודכן לשבוע הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-24 (2021) לא פורסמו נתונים סופיים בנוגע לתקופת הבחירות לכנסת ה-25 ⁶⁴
נתוני שכר העובדים לפי קבוצות תפקידים	לא פורסמו. צוין כי "שכר עובדי הצוות הקבוע בתקופה שאיננה תקופת בחירות מוקבל לשכר עובדי הכנסת בתפקידים ובדרגותיהם"	פורסמה טבלת תעריפי שכר ברוטו, לפי קבוצות בעלי תפקידים	פורסמה טבלת תעריפי שכר מעודכנת לשבוע הבחירות לכנסת ה-24 (2021) לא פורסמו נתונים בנוגע לתקופת הבחירות לכנסת ה-25
השכר בפועל של בכירים ושל בעלי שכר גבוה (ממוצע לחודש)	לא פורסם	לא פורסם	
ניתוח מגדרי של העובדים והשכר, במתכונת "דוח שכר שווה לעובדת ולעובד"	פורסם במסגרת הצעות התקציב לשנים 2023 - 2024	לא פורסם	

המקור: אתר ועדת הבחירות המרכזית.

עולה כי לאחר הביקורת הקודמת הוחיבה ועדת הבחירות המרכזית את המידע המפורסם לציבור באתר האינטרנט שלה בנוגע להיקף משאבי האנוש והשכר המשולם לבעלי תפקידים שונים. עם זאת, הנתונים

62 פורסמו נתונים שאינם סופיים בהצעת התקציב של הוועדה.

63 פורסמו נתונים על חלק מקבוצות התפקידים, שאינם סופיים בהצעת התקציב של הוועדה.

64 פורסמו נתונים שאינם סופיים בהצעת התקציב של הוועדה.

65 פורסמו נתונים שאינם סופיים בהצעת התקציב של הוועדה.

המתפרסמים באתר הוועדה אינם כוללים נתוני שכר בפועל של בכירים ושל בעלי שכר גבוה. זאת, בשונה מהנהוג בשירות הציבורי ובעמותות, לרבות בגופים קטנים שבהם יש אפשרות לזהות את בעלי התפקידים. כמו כן, הנתונים שבאתר הוועדה אינם כוללים מספרי משרות ועובדים לפי קבוצות תפקידים במטה המינהלי של הוועדה ובקרב עובדי תקופת הבחירות. יצוין כי הוועדה לא פרסמה נתונים במתכונת של "דוח שכר שווה לעובדת ולעובד".

עוד יצוין כי הוועדה לא פרסמה אומנם נתונים על השכר של עובדיה כאמור, בהבחנה מגדרית, פרט לעובדי המטה המינהלי הקבוע. עם זאת, על פי טבלאות תעריפי השכר האמורות אשר פרסמה הוועדה באתר האינטרנט שלה, אין הבחנה בשכר על רקע מגדרי בתפקידים הנכללים בטבלאות.

נוסף על כך, רבים מהנתונים על היקף כוח אדם ושכר, המפורסמים באתר הוועדה, אינם מעודכנים לתקופת הבחירות לכנסת ה-25 שהסתיימה בנובמבר 2022 (המספר הכולל של משרות ועובדים בתקופת הבחירות ובשבוע הבחירות; מספר משרות עובדי שבוע הבחירות לפי קבוצות בעלי תפקידים; השכר המצרפי של עובדי תקופת הבחירות ושבוע הבחירות; טבלת תעריפי השכר של עובדי שבוע הבחירות לפי קבוצות בעלי תפקידים).

האמור בביקורת הקודמת בעניין שקיפות נתוני השכר של עובדי הוועדה תוקן אפוא במידה חלקית.

ועדת הבחירות המרכזית מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת הקודמת בעניין שקיפות נתוני השכר של עובדי הוועדה היא החליטה לפרסם נתונים נוספים באתר; בשל טעות אנוש, חלק מהנתונים לא פורסמו לאחר הבחירות לכנסת ה-25, והם עודכנו בינואר 2024; בנוגע לנתוני שכר עובדי מטה הוועדה, עמדת הוועדה היא כי לנוכח מספרם הקטן, פרסום הנתונים יביא לפגיעה לא מידתית בפרטיותם. בעניין דוח פערי שכר על בסיס מגדרי ציינה הוועדה כי אין פערי שכר בין המגדרים, שכן חוקת השכר זהה לכל העובדות והעובדים.

יצוין כי על אף תשובת הוועדה כי בינואר 2024 היא עדכנה את נתוני הבחירות לכנסת ה-25 באתר האינטרנט שלה, הנתונים המפורסמים באתר נכון לאפריל 2024 עדיין אינם כוללים את הנתונים העדכניים לבחירות לכנסת ה-25 כמפורט בלוח 2 לעיל. כמו כן, כאמור, נתוני השכר של עובדי המגזר הציבורי, לרבות נתונים על בסיס מגדרי, מפורסמים לציבור גם כאשר מדובר בגופים קטנים ואף שחוקת השכר במגזר הציבורי זהה לעובדות ולעובדים.

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תפרסם לציבור את מספר המשרות והעובדים שלה לפי קבוצות בעלי תפקידים ואת נתוני השכר בפועל של בכירים ושל בעלי שכר גבוה, כמקובל במגזר הציבורי, ותקפיד לעדכן את המידע שהיא מפרסמת לציבור באתר האינטרנט שלה, לרבות נתוני כוח אדם ושכר. עוד מומלץ כי הוועדה תבחן פרסום דוח תקופתי לידיעת הציבור, בהתייחסות מגדרית בנוגע לעובדיה, תוך פירוט פערי השכר בין גברים ונשים במתכונת "דוח שכר שווה לעובדת ולעובד".

מידת תיקון הליקוי



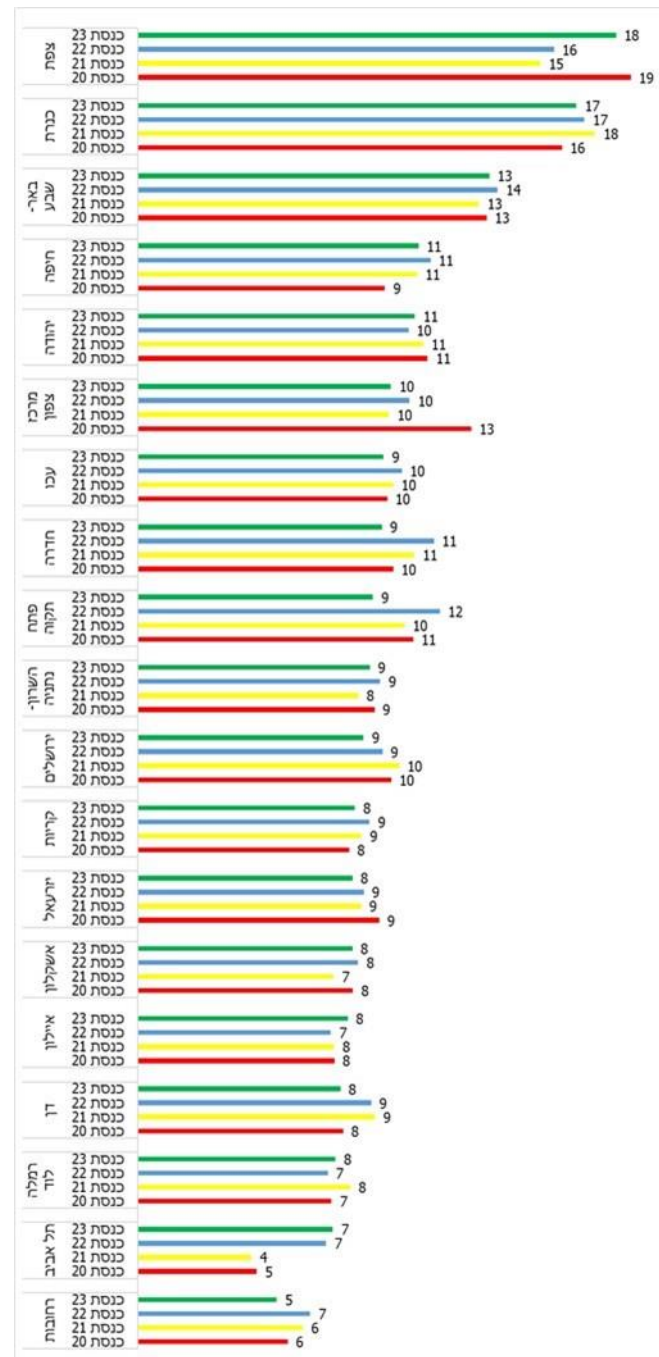
הקצאת משאבי כוח אדם לוועדות האזוריות

הביקורת הקודמת

משרד מבקר המדינה בדק את חלוקת משאבי כוח האדם של ועדת הבחירות המרכזית לוועדות האזוריות החל ממערכת הבחירות לכנסת ה-20 (בשנת 2015) וכלה במערכת הבחירות לכנסת ה-23 (בשנת 2020). בתרשימים להלן מוצגים נתונים על מספר חודשי ההעסקה בוועדות האזוריות (לרבות העסקה לפי שעות). לצורך ניתוח הנתונים

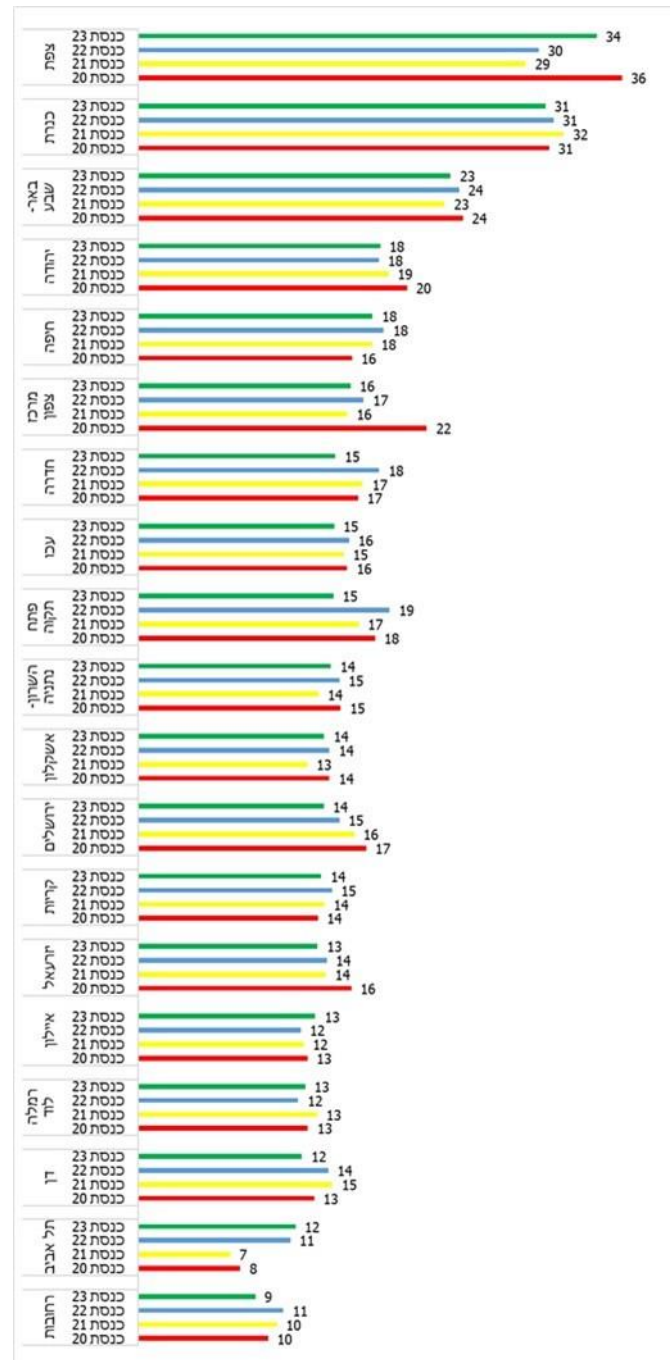
חולקו מספר חודשי העסקה במספר הקלפיות, והוצגו נתונים מעוגלים על מספר חודשי העסקה לכל 100 קלפיות ולכל 100,000 בעלי זכות בחירה ב-19 הוועדות האזוריות בתקופה האמורה.

תרשים 17: מספר חודשי העסקה לכל 100 קלפיות, לפי ועדות אזוריות, מהכנסת ה-20 (2015) עד הכנסת ה-23 (2020)



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 18: מספר חודשי העסקה ל-100,000 בעלי זכות בחירה, לפי ועדות אזוריות, מהכנסת ה-20 (2015) עד הכנסת ה-23 (2020)



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת הקודמת מאוגוסט 2021 נמצא, כפי שעולה מהתרשימים, כי קיימים פערים ניכרים בניצול משאבי האנוש בין הוועדות האזוריות השונות, בהתחשב במספר הקלפיות ובמספר בעלי זכות הבחירה בהן. למשל, בבחירות לכנסת ה-23 הוקצו לוועדות האזוריות צפת וכנרת 18 ו-17 חודשי העסקה לכל 100 קלפיות ו-34 ו-31 חודשי העסקה לכל 100,000 בעלי זכות בחירה, בהתאמה, לעומת הוועדות האזוריות רחובות ותל אביב שבהן הוקצו 5 ו-7 חודשים לכל 100 קלפיות ו-9 ו-12 חודשים לכל 100,000 בעלי זכות בחירה, בהתאמה.

משרד מבקר המדינה ציין כי פערים כאמור עשויים להעיד על ניצול לא יעיל של משאבים להעסקת מאות עובדים, והמליץ כי ועדת הבחירות המרכזית תקבע קריטריונים להקצאת משאבי אנוש לוועדות האזוריות, לרבות בכל הנוגע לעובדים בהעסקה לפי שעות, ותפעל להקצות את המשאבים על פיהם, ובשים לב לצורך בהתייעלות בהקצאת משאבי כוח אדם לעניין זה.

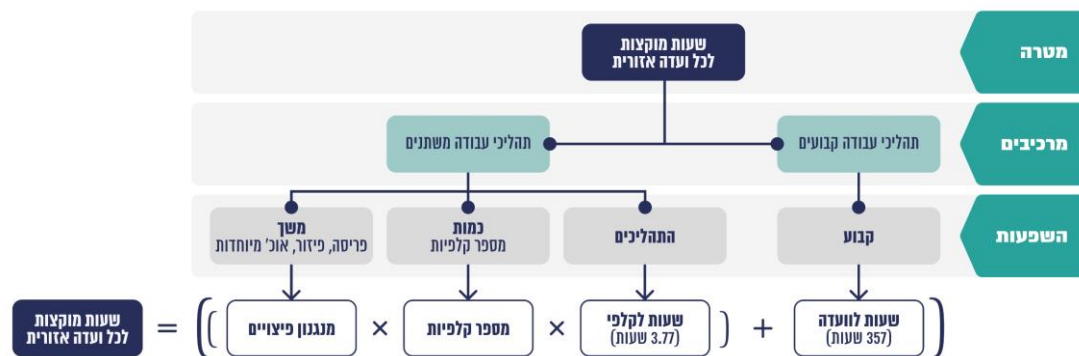
ועדת הבחירות המרכזית השיבה בהתייחסותה לממצאי הביקורת הקודמת כי מספר העובדים בוועדה אזורית נקבע גם לפי המקום הגיאוגרפי של הוועדה ופריסת היישובים שהיא משרתת. עוד ציינה הוועדה כי בכל הוועדות האזוריות, לרבות בקטנות שבהן, קיימות "משרות ליבה", כגון מנהל הוועדה, מרכז משאבי אנוש ומרכז לוגיסטיקה, שהן מעין תקורה בסיסית שאינה משתנה גם אם יש שוני במספר בעלי זכות הבחירה או במספר הקלפיות.

הביקורת הנוכחית

לאחר סיום מערכת הבחירות לכנסת ה-24 במרץ 2021 החלה ועדת הבחירות המרכזית לבחון את נושא הקצאת שעות העבודה וחודשי העבודה לוועדות האזוריות, למרכז הלוגיסטי של הוועדה ולעובדי שבוע הבחירות. לצורך בחינה זו נעזרה הוועדה בחברת ייעוץ ארגוני שהתבקשה לגבש מודל להקצאת שעות עבודה וחודשי עבודה לוועדות האזוריות על בסיס בחינה מעמיקה של כל אחת מהוועדות. הבדיקה כללה ראיון עם מנהלי הוועדות האזוריות; בחינת התהליכים המרכזיים בכל ועדה; בדיקת המאפיינים הייחודיים של כל ועדה, כגון מספר הקלפיות, פריסה גיאוגרפית ואוכלוסיות מיוחדות.

המודל שגיבשה ועדת הבחירות המרכזית בנוגע להקצאת שעות לוועדות האזוריות נכון ליוני 2022 כולל הקצאה קבועה של שעות על פי תהליכים שמשכם והיקפם אחידים בכל הוועדות, ללא תלות במאפיינים ייחודיים, לצד הקצאה ייחודית של שעות על פי מאפייני כל ועדה - מספר הקלפיות, פריסת הקלפיות, פיזור הקלפיות והתמודדות עם אוכלוסיות מיוחדות. התרשים להלן מציג את מבנה המודל:

תרשים 19: מודל הקצאת שעות לוועדות האזוריות, יוני 2022



המקור: ועדת הבחירות המרכזית; חברת TEFEN management consulting, בעיבוד גרפי של משרד מבקר המדינה.

ועדת הבחירות המרכזית מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי הבחירות לכנסת ה-25 התקיימו פרק זמן קצר לאחר הבחירות לכנסת ה-24, בזמן שתהליך גיבוש מודל הקצאת המשאבים היה בעיצומו, ולפיכך הופעל המודל במערכת הבחירות לכנסת ה-25 כפיילוט ורק בנוגע להקצאת שעות עבודה וחודשי עבודה לוועדות האזוריות. הוועדה הוסיפה כי לאחר סיום מערכת הבחירות תושלם בחינת המודל גם בנוגע למרכז הלוגיסטי ולעובדי שבוע הבחירות, והמודל יתוקף.

עולה כי לאחר סיום הבחירות לכנסת ה-24 במרץ 2021 גיבשה ועדת הבחירות המרכזית מודל להקצאת משאבי אנוש לוועדות האזוריות, והיא פועלת לתיקוף המודל ולהרחבתו גם בנוגע לעובדי המרכז הלוגיסטי ולעובדי שבוע הבחירות. מאחר שבתקופת הבחירות לכנסת ה-25 טרם הושלם תהליך גיבוש המודל, הוא נבחן בה כפיילוט. האמור בביקורת הקודמת בעניין פערים בחלוקת משאבי אנוש בין הוועדות האזוריות והצורך לקבוע קריטריונים להקצאתם תוקן אפוא במידה רבה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות ועדת הבחירות המרכזית לקביעת מודל להקצאת משאבי אנוש לוועדות האזוריות. מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תבחן את תוצאות הפיילוט, ועל פי תוצאות בחינה זו תיישם את המודל במערכת הבחירות לכנסת ה-26.

ועדת הבחירות מסרה בתשובתה מפברואר 2024 כי היא מתקפת בימים אלה את המודל ובכוונתה ליישמו, לאחר תיקוף, במערכות הבחירות הבאות.



איוש משרות הפיקוח על טוהר הבחירות בקלפיות רגישות

הביקורת הקודמת

ועדת הבחירות המרכזית נוקטת מגוון פעולות לשמירה על טוהר הבחירות לכנסת, ובהן הצבת מפקחים על טוהר הבחירות המצויידים במצלמות גוף בוועדות הקלפיה במהלך ההצבעה ובהליך ספירת הקולות; הוספת מזכירי ועדות קלפיה המשמשים מזכירים שניים; הצבת שוטרים בריכוזי קלפיות בתיאום עם המשטרה ביום הבחירות; הפעלת מבצע טוהר בחירות שתכליתו ביצוע בדיקות עומק כחלק מהבקרה על תוצאות הבחירות.

ביום הבחירות לכנסת ה-21 הובא לפני הוועדה מידע בדבר טענות שגורמים חיצוניים לוועדה השתמשו במצלמות סמויות לתיעוד ניהול הקלפיה וספירת הקולות. עלה חשש אפוא שגורמים אלו פגעו בין השאר בזכות חופש ההצבעה (הרתעת בוחרים), בחשאיות הבחירות ובזכות הפרטיות, שהן זכויות המעוגנות בחוק יסוד. על רקע זה, ביום הבחירות לכנסת ה-22 הפעילה לראשונה ועדת הבחירות המרכזית מערך מפקחים על טוהר הבחירות, ביום הבחירות לכנסת ה-23 הורחב המערך וביום הבחירות לכנסת ה-24 הוא שב והורחב. על פי מסמכי הוועדה, מטרות מערך המפקחים האמור היו בין השאר הרתעה מפגיעה בטוהר הבחירות, העמקת הפיקוח על ועדות הקלפיה ובקרה עליה, טיפול בזמן אמת באירועים שבהם עלה חשש לפגיעה בטוהר הבחירות והבטחת אמון הציבור בהליך התקין של הבחירות לכנסת.

בביקורת הקודמת ממאי 2022 בחן משרד מבקר המדינה את איוש משרות המפקחים ומשרות מזכירי ועדות הקלפיה ששימשו מזכירים שניים בבחירות לכנסת ה-24 בקלפיות שבהן עלה הצורך בכך. מתוך אלפי הקלפיות שהוצבו ברחבי הארץ ביום הבחירות לכנסת ה-24, הגדירה ועדת הבחירות המרכזית 2,846 כ"קלפיות רגישות" בהיבט של טוהר הבחירות, וזאת על פי אמות המידה שקבע יו"ר הוועדה. לצורך הביקורת נעשה מדגם שבו נבחרו באקראי 10% מ-2,846 הקלפיות האמורות. המדגם כלל 283 ועדות קלפיה, ובכל אחת מהן נבדק הפרוטוקול שעליו חתמו חברי הוועדה, בכלל זה רישום הנוכחים בוועדת הקלפיה על פי הפרוטוקול. המדגם סטטיסטי ומייצג את אוכלוסיית ועדות הקלפיה שוועדת הבחירות המרכזית הגדירה כקלפיות רגישות.

נמצא כי ב-18% ממדגם ועדות הקלפיה בקלפיות שהוגדרו קלפיות רגישות (50 קלפיות) לא היה מפקח ביום הבחירות. שיעור זה גבוה פי 1.5 משיעור ההיעדרות הממוצע של המפקחים (12%); ב-30 מ-283 ועדות הקלפיה שנכללו במדגם (11%) נכח רק מזכיר אחד; ב-14 מ-50 ועדות הקלפיה שבהן לא היה מפקח (28%) היה מזכיר קלפיה אחד.

נוסף על כך, בבחירות לכנסת ה-24 בדק משרד מבקר המדינה את נוכחות המפקחים בקלפיות ב-10 יישובים אשר נבחרו לפי הקריטריונים האלה: האחד - היישובים נכללו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 כיישובים שבהם יש להציב מפקחים בשעת ספירת הקולות, והאחר - כל הקלפיות ביישוב אחד נכללו ברשימת הקלפיות הרגישות של הוועדה באותה החלטה. בסך הכול נבדקו 490 קלפיות.

נמצא כי ב-5 מ-10 היישובים (שבהם היו 143 קלפיות, 29%) היו קלפיות שבהן לא נכח מפקח; בשני יישובים (שבהם היו 33 קלפיות, 7%) היה שיעור הקלפיות ללא מפקח 5% ו-8%; בשלושה יישובים (שבהם היו 110 קלפיות, 22%) היה שיעור הקלפיות שבהן לא היה מפקח 18%, 19% ו-23%.

יוצא אפוא כי אף שבין הבחירות לכנסת ה-22 לבחירות לכנסת ה-24 חל גידול ניכר במספר המפקחים והמזכירים השניים ובעלויות הפיקוח על טוהר הבחירות, בסופו של דבר נמצא איוש חסר של מפקחים ומזכירים שניים בקלפיות שהוגדרו רגישות וביישובים שבהם היה צורך מיוחד בהצבת מפקחים.

לנוכח האמור, המליץ משרד מבקר המדינה כי הוועדה תפעל לאיוש מלא של התפקידים בקלפיות הרגישות, קודם לאיוש קלפיות אחרות.

ועדת הבחירות המרכזית השיבה בנוגע לנוכחות מפקחים בקלפיות כי היא בדקה את כל הקלפיות הרגישות ומצאה כי ב-13% מהן לא התייצב המפקח ביום הבחירות. עוד השיבה הוועדה כי בכל מערכת בחירות היא נתקלת בקשיים בגיוס עובדים לחלק ניכר מהיישובים שנכללים ברשימת הקלפיות הרגישות. על רקע זה, בסמוך ליום הבחירות יש נשירה של עובדים המשובצים לקלפיות באותם יישובים. כמו כן, קיימת תופעה של עובדים שאינם מתייצבים ביום הבחירות ללא התראה מראש. הוועדה נוהגת להתמודד עם קשיים אלה באמצעות גיוס עתודה של עובדים אולם בבחירות לכנסת ה-24 היה קושי לגייס די עובדים לכל הקלפיות. ניסיונות לנייד מפקחים במהלך יום הבחירות מקלפיות שאינן מוגדרות רגישות לקלפיות רגישות לא צלחו, בין השאר בשל תחושת היעדר ביטחון אישי של העובדים. הוועדה הוסיפה שהיא תבחן את סוגיית הגיוס של בעלי התפקידים הנדרשים לאיוש קלפיות רגישות, ובכלל זה תיבחן האפשרות להציע תגמול כספי מיוחד בקלפיות אלו.

הביקורת הנוכחית

ועדת הבחירות המרכזית מסרה כי לקראת הבחירות לכנסת ה-25 היא פעלה לאיוש הקלפיות הרגישות בכמה דרכים: (א) מינוי ממונים ייעודיים במטה ועדת הבחירות המרכזית ובוועדות האזוריות, אשר ביצעו בקרה שוטפת על איוש הקלפיות הרגישות; (ב) יו"ר הוועדה המרכזית ומנכ"לית הוועדה הדגישו בסיווריהם בוועדות האזוריות את חשיבות הנושא; (ג) סמוך ליום הבחירות שכרה הוועדה מאבטחים להחלפת מפקחי טוהר הבחירות אשר הוצבו בקלפיות רגישות והודיעו על ביטול התייצבותם ברגע האחרון.

מנתוני ועדת הבחירות המרכזית בנוגע לבחירות לכנסת ה-25 עולה כי ב-11,707 הקלפיות הרגילות לא אוישו 2 משרות מזכיר/ת קלפי, 97 משרות מזכיר/ה שני/יה ו-4 משרות פיקוח על טוהר הבחירות; שיעור הקלפיות שלא אוישו באופן מלא היה אפוא פחות מאחוז אחד (0.9%). ב-2,903 קלפיות שהוועדה הגדירה כקלפיות רגישות אוישו כל משרות מזכיר/ת קלפי, ולא אוישו 17 משרות מזכיר/ה שני/יה ומשרה אחת של פיקוח על טוהר הבחירות; שיעור הקלפיות הרגישות שלא אוישו באופן מלא היה אף הוא פחות מאחוז אחד (0.6%). שיעור האיוש הכולל של משרות מזכיר/ת קלפי, מזכיר/ה שני/יה ומפקח/ת על טוהר הבחירות היה אפוא גבוה מ-99% בקלפיות הרגילות ובהן הקלפיות הרגישות. הליקוי שעלה בביקורת הקודמת בעניין איוש המשרות האמורות בקלפיות הרגילות, ובייחוד בקלפיות הרגישות, תוקן אפוא באופן מלא.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שנקטה ועדת הבחירות המרכזית לאיוש המשרות בכלל הקלפיות, ובפרט בקלפיות הרגישות, ואת הצלחתה בעניין זה.

מידת תיקון הליקוי



סיכום

המערך המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית מתאפיין במבנה ייחודי, המורכב ממטה מצומצם המונה בשגרה 37 משרות בתקן, והוא מתרחב בתקופת בחירות, למשך שלושה עד ארבעה חודשים, ליותר מ-1,000 עובדים (כמעט פי 30) שרובם מועסקים בוועדות הבחירות האזוריות. בשבוע הבחירות גדל המערך המינהלי בכ-72,000 עובדים נוספים שרובם מוצבים בקלפיות ברחבי הארץ (כמעט פי 2000 לעומת התקן בשגרה). בתוך שלוש שנים, במהלך מערכות הבחירות לכנסות ה-22 עד ה-25, גדל מספר העובדים שהעסיקה הוועדה בתקופת הבחירות ובשבוע הבחירות מכ-46,000 עובדים לכ-73,000 עובדים (עלייה של כ-27,000 עובדים (כ-59%), וללא חישוב עובדים שנוספו בשל הקורונה - כ-24,000 עובדים (כ-52%). תקציב הוועדה על שינויו גדל בתקופה זו מכ-336 מיליון ש"ח לכ-583 מיליון ש"ח - עלייה של כ-247 מיליון ש"ח (כ-74%).

בשנת 2014, במסגרת תיקון לחוק המינויים, עוגן מעמדם של עובדי סגל המטה המינהלי הקבוע של ועדת הבחירות המרכזית ושל עובדי תקופת הבחירות ונקבע כי דינם יהיה כדין עובדי מדינה, בהתאמות הנדרשות. קרוב לעשור לאחר התיקון לחוק המינויים מצביע דוח זה על כללים החלים בנוגע לעובדי שירות המדינה, שלא יושמו במלואם בכל הנוגע לעובדי ועדת הבחירות המרכזית:

(א) ייצוג הולם של אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם - ועדת הבחירות המרכזית לא קבעה יעדים לייצוג הולם כנדרש וגם לא אימצה את היעדים שקבעה הממשלה. היא לא ריכזה נתונים בנוגע לשיעור העובדים הזכאים לייצוג הולם ולא וידאה שפעולותיה לקידום הייצוג ההולם משיגות את תכליתן; בפועל, בחמש תקופות הבחירות האחרונות לא עמדה הוועדה ברוב היעדים הממשלתיים שנקבעו לייצוג הולם. בעוד שבכנסת ה-21 נקלטו 18 עובדים מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, באמצעות מנגנון תוספת המשאבים שהיא קבעה (12 עובדים מהאוכלוסייה הערבית, 3 מהאוכלוסייה החרדית, 1 מקרב יוצאי אתיופיה ו-2 אנשים עם מוגבלות), לא נקלט בכנסת ה-25 באמצעות מנגנון זה אף לא עובד אחד מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם. על רקע זה, שיעור העובדים מהאוכלוסייה הערבית מכלל עובדי תקופת הבחירות היה 4.9% - 6.8%, שיעור נמוך מהיעד הממשלתי (10%) ונמוך מאוד ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (כ-21%); מהאוכלוסייה החרדית היה שיעורם 2.7% - 4%, שיעור נמוך מהיעד הממשלתי (7%) ומשיעורם באוכלוסייה הכללית (11.4% - 11.8%); מקרב יוצאי אתיופיה היה השיעור 1.9% בבחירות לכנסת ה-21 ו-1.2% - 1.5% בבחירות לכנסת ה-22 עד ה-25. היעד הממשלתי ושיעורם באוכלוסייה הכללית הם 1.7%; ייצוג אנשים עם מוגבלות היה 8.5% - 9.7%, שיעור גבוה מהיעד הממשלתי ונמוך משיעורם באוכלוסייה הכללית (כ-16%); (ב) העסקת עובדי מדינה בתקופות הבחירות לכנסת - קיימת תלות מובנית של הוועדה בעובדי מדינה המגלמים את ה"שדרה המרכזית" של עובדי תקופת הבחירות ומשמשים מוקד ידע וניסיון מקצועי. תלות זו גוברת בתקופות ייחודיות, כגון בתקופות חירום (למשל, משבר הקורונה). לצד זאת, עולה כי בעת חירום נדרש לעיתים מאמץ מוגבר של משרדי הממשלה לצורך מתן שירות חיוני לציבור, וכי הקניית עדיפות לגיוסם של עובדים חוזרים לצורך קיום הבחירות בזמנים אלה עלולה להכביד על תפקוד המשרדים, בפרט כשמדובר בעובדים בשני הדרגים הגבוהים של שירות המדינה (דרג בכיר ודרג תיכון), שלהם יש ייצוג יתר בקרב העובדים בתקן הוועדה (50% מעובדי הוועדה בהשוואה ל-25% במשרדי הממשלה). כ-30% (27 מ-91) מעובדי המדינה שהועסקו במשרה מלאה בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 המשיכו באותה העת גם בתפקידם במשרד הממשלתי שבו הם מועסקים, ועבדו יותר מ-16 שעות ביום במצטבר, וללא הפסקה של שמונה שעות לפחות בין יום עבודה אחד למשנהו, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תכלית חוק שעות עבודה ומנוחה וספק אם מתיישב עם הצורך להבטיח כי העבודה השוטפת של העובד בשירות המדינה לא תיפגע; (ג) קציבת הכהונה של משרת מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית - השיקולים לקציבת תקופת הכהונה של עובדים בכירים בשירות המדינה, ובהם ריענון השורות, מתן שוויון הזדמנויות על בסיס מצוינות מקצועית, מניעת שחיקת מנהלים בכירים ומניעת ריכוז כוח בידי עובד בכיר לתקופה ממושכת, רלוונטיים גם לוועדת הבחירות המרכזית. על אף האמור, לא חל הסדר של קציבת כהונה לגבי משרת מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית; (ד) שקיפות נתוני השכר - בבדיקת מעקב עלה כי מידת השקיפות שנוהגת הוועדה בנוגע למספר המשרות של עובדיה ולשכרם, אינה נמצאת בהלימה למקובל בשירות הציבורי. הוועדה אומנם הרחיבה את המידע המפורסם לציבור באתר האינטרנט שלה, אך באופן חלקי, והוא אינו כולל חלק מהנתונים ואינו מעודכן לתקופת הבחירות לכנסת ה-25 שהסתיימה לפני יותר משנה.

לצד זאת, יצוין לחיוב כי הוועדה פעלה לתיקון חלק מהליקויים שעלו בביקורת קודמת, ובכלל זה קביעת קריטריונים להקצאת משאבים לוועדות האזוריות ואיוש כלל הקלפיות, ובפרט קלפיות רגישות, בבחירות לכנסת ה-25.

מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית תבחן את הגידול הניכר במשאביה ובהיקפי כוח האדם שהיא מעסיקה אל מול הסיכונים הכרוכים בקיום הבחירות, באזורים השונים ובקלפיות השונות, במטרה לצמצם ככל הניתן את העלויות הנובעות מקיום הבחירות ולחסוך בכספי הציבור. כמו כן, מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית ושר הפנים יפעלו להשלמת בחינת מחשוב מערכת הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות. על הוועדה לקבוע יעדים לייצוג הולם של האוכלוסיות הזכאיות לכך בקרב סגל המטה המינהלי ובקרב עובדי תקופת הבחירות וכן לפעול לגיוס נשים לתפקידים בכירים במטות ועדות הבחירות האזוריות כדי להבטיח ייצוג הולם של נשים גם בתפקידים האלה. מומלץ כי הוועדה, בהתייעצות עם נש"ם, תבחן אפשרויות לצמצום התלות בעובדי מדינה כעובדי תקופת הבחירות ותגבש מבעוד מועד אמות מידה להעסקת עובדי מדינה גם בתקופת הבחירות בעת חירום. מומלץ כי הוועדה ונש"ם, כל גוף בתחומי אחריותו, יפעלו כדי להבטיח שעובדי מדינה המועסקים על ידי הוועדה בתקופת הבחירות, וממשיכים לעבוד במשרדי הממשלה שבהם הם מועסקים בשגרה, יועסקו באופן המגשים את תכלית חוק שעות עבודה ומנוחה. עוד מומלץ כי יו"ר הוועדה יבחן קביעת כללים בעניין תקופת כהונת מנכ"ל הוועדה, וכן כי הוועדה תפרסם לציבור נתונים על מספר המשרות והעובדים שלה ועל שכרם, כמקובל במגזר הציבורי.

נספח

הבהרות לנתוני הלמ"ס בתרשים 10: שילוב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בקרב עובדי תקופת הבחירות - במטה המינהלי ובוועדות האזוריות - במערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 (באחוזים).

מקור הנתונים

1. לצורך ההשוואה העביר משרד מבקר המדינה ללמ"ס מספרי תעודות זהות של עובדי תקופת הבחירות בכל אחת מחמש מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25.
2. נתוני הלמ"ס מבוססים על אומדני אוכלוסייה לשנים 2019 - 2021, בסוף כל שנה.
3. הנתונים בנוגע לאנשים עם מוגבלות מבוססים על מרשם אנשים עם מוגבלות לשנים 2019 - 2021. נתוני המרשם לשנים 2019 ו-2020 מבוססים על הקבצים האלה: נושאי תעודת עיוור, מקבלי סל תקשורת הזכאים לשירותי תמיכה בתקשורת, אנשים עם מוגבלות שכלית-תפתחותית, אנשים על הרצף האוטיסטי (ממשרד הרווחה והביטחון החברתי) ונכי צה"ל (ממשרד הביטחון). נתוני המרשם לשנת 2021 מבוססים על הקבצים לשנים 2019 ו-2020 וכן על קבצים נוספים: מושמים במסגרות רווחה ורשומים במחלקות לשירותים חברתיים (משרד הרווחה והביטחון החברתי) וכן מקבלי גמלת נכות (מהמוסד לביטוח לאומי). הנתונים בתרשים כוללים הקבלה בין עובדי תקופת הבחירות ובין מרשם אנשים עם מוגבלות לשנת 2021, הכולל מידע מקיף יותר ביחס למרשמים משנים קודמות.
4. הסבר מתודולוגי בעניין מודל חדש לאמידת גודלה והרכבה של האוכלוסייה החרדית בישראל: המודל מבוסס על למידת מכונה (Machine Learning) ומטרתו לבצע חיזוי עבור כל פרט באוכלוסייה שיקבע מה ההסתברות שהוא חרדי. באמצעות שימוש בלמידה מונחית (Supervised Learning) המודל "לומד" את המשתנים המאפיינים אנשים לפי טיוב של חרדי או לא חרדי, שהתקבל מנתוני סקר כוח אדם. לאחר מכן, ניתן להזין למודל רשומות פרט חדשות ולקבל לכל פרט הסתברות להיותו חרדי. בסופו של התהליך מתקבל אומדן שנתי ברמת פרט, שמכסה את כלל האוכלוסייה היהודית שאותה ניתן לפלח בין היתר לפי גיל, מין, יישוב ואזור סטטיסטי, ולקשר אותו לשלל קבצים מינהליים.

מונחים

1. **אוכלוסיית ישראל:** מוגדרת על בסיס האוכלוסייה הקבועה (דה יורה), והיא כוללת תושבים קבועים בעלי אזרחות ישראלית ותושבי קבע ללא אזרחות ישראלית (לרבות אלה הנעדרים מישראל פחות משנה בעת האומדן).
2. **ארץ לידה:** הארץ שבה נולד האדם, לפי הגבולות בעת האומדן.
3. **ארץ מוצא:** לילידי חוץ לארץ - ארץ המוצא היא ארץ הלידה; לילידי ישראל ארץ המוצא היא ארץ לידת האב.
4. **קבוצת אוכלוסייה:** חלוקת האוכלוסייה לקבוצות האלה: יהודים, ערבים (מוסלמים, נוצרים-ערבים ודרוזים) ואחרים (נוצרים לא-ערבים, בני דתות אחרות ואנשים שלא סווגו במרשם האוכלוסין כיהודים, כמוסלמים או כנוצרים).